wrzesień październik
2015
5

KONTROLA PAŃSTWOWA

MARIUSZ MACIEJEWSKI

Skuteczność i efektywność kontroli administracji

PIOTR WASILEWSKI, PAWEŁ KORZENIOWSKI

Przekształcenie szpitali w spółki kapitałowe

PAWEŁ WIECZOREK

Gospodarcze dylematy Polski

AGNIESZKA LISZEWSKA

Zakres bezprawności „korupcji urzędniczej”

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 5 (364) – WRZESIEŃ – PAŹDZIERNIK

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. 191.

* *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

ANDRZEJ ZYBAŁA: Kontrole i interwencje publiczne – polityka publiczna jako narzędzie kontroli 8

Polityka publiczna (*public policy*) jest nową dyscypliną wiedzy w Polsce. Jest ona jednocześnie obszarem praktyki, a więc oznacza realne interwencje publiczne, podejmowane aby rozwiązać określony problem, zwłaszcza przez rządzących, ale także przez różne podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Interwencje są różne, może to być budowa gminnej drogi, a także program wsparcia innowacyjności przedsiębiorstw czy poprawa dostępności do świadczeń medycznych. Mogą to być również całe reformy w danej dziedzinie. Autor przedstawia kluczowe zagadnienia polityki publicznej jako dyscypliny wiedzy i realnego działania publicznego. Prezentuje przede wszystkim aspekty, które wydają się użyteczne z punktu widzenia postępowań kontrolnych NIK w instytucjach przeprowadzających interwencje publiczne.

MARIUSZ MACIEJEWSKI: Skuteczność i efektywność kontroli administracji – zbiory danych (*big data*) i możliwości ich wykorzystania 27

Współczesna administracja w coraz większym stopniu wykorzystuje systemy informatyczne. W Polsce jest to tendencja będąca jeszcze na wczesnym etapie rozwoju, jednak można przypuszczać, że będzie nabierała coraz większego znaczenia. Z punktu widzenia kontroli administracji szerokie stosowanie systemów informatycznych w sektorze publicznym jest wskazane, ponieważ tworzy nowe możliwości tej kontroli. Wynika to z faktu, że wiele działań podejmowanych przez administrację z wykorzystaniem systemów informatycznych zostawia cyfrowe ślady, które można powiązać z podmiotami ich dokonującymi. Cyfrowe ślady są przypisywane coraz większej liczbie czynności, w wyniku czego tworzy się ogromny zbiór danych elektronicznych (*big data*). Kontrola administracji może być dokonywana na bazie tego właśnie zbioru danych.

MAŁGORZATA HUMEL-MACIEWICZAK, ARTUR NOWAK-FAR: Model kontroli działania organów administracji publicznej – wypracowanie coraz lepszych wzorców kontroli 39

Właściwe zaprojektowanie modelu kontroli jest konieczne do prawidłowego wytyczenia sposobów i kierunków zmiany działania jednostek kontrolowanych. Prawidłowo skonstruowany model legitymizuje zarówno zakres badania, jak i jego przebieg; przekazuje interesariuszom procesu kontroli zasadnicze informacje dotyczące standardów prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej. W ujęciu ogólnym jego poszczególne elementy występują zawsze; sprzyja to iteracyjnemu użyciu kryteriów kontroli, co systemowo utrwala ich rozumienie i stosowanie.

RAFAŁ PADRAK: Zasada bezpośredniości w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK – gwarancja rzetelnego postępowania i sprawiedliwego procesu 57

Zmiany w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli wprowadzone ustawą nowelizującą w 2011 r. spowodowały, że postępowanie dyscyplinarne w NIK zostało unormowane bezpośrednio w ustawie o NIK. W rozdziale 4a tej ustawy zostały unormowane rodzaje przewinień i kar dyscyplinarnych oraz podstawowe kwestie trybu wszczynania i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na wyczerpujące uregulowanie postępowania dyscyplinarnego w ustawie o NIK, odsyłając w art. 97p tej ustawy do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach nieuregulowanych w ustawie o NIK. Celem artykułu jest przybliżenie zasady bezpośredniości postępowania dyscyplinarnego w Najwyższej Izbie Kontroli oraz omówienie sytuacji, w których jest możliwe odstąpienie od tej zasady.

WIESŁAW KURZYCA: NIK kontynuuje audyt w CERN – doświadczenia dwóch lat 70

Od dwóch lat Najwyższa Izba Kontroli samodzielnie prowadzi audyt Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) w Genewie. Podstawowym mandatem NIK jest prowadzenie audytu finansowego CERN oraz dokonanie oceny „Rocznego raportu postępu CERN". W artykule znajdują się najważniejsze informacje o działalności sześcioosobowego zespołu audytorów Najwyższej Izby Kontroli.

USTALENIA KONTROLI NIK 79

PIOTR WASILEWSKI, PAWEŁ KORZENIOWSKI: Przekształcenie szpitali w spółki kapitałowe – co się zmieniło w opiece zdrowotnej? 79

Przekształcenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ) w spółki kapitałowe miało poprawić efektywność systemu ochrony zdrowia. Do 30 kwietnia 2014 r.

przekształceniami organizacyjno-prawnymi objęto 174 jednostki, jednak w nadchodzących latach udział podmiotów działających jako spółki będzie z pewnością wzrastał. Biorąc pod uwagę znaczenie procesu przekształceń dla sytuacji podmiotów leczniczych, NIK przeprowadziła kontrolę działalności szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe. Jej celem była ocena wpływu przekształceń na liczbę i zakres wykonywanych świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych (NFZ) oraz na sytuację finansową tych szpitali w latach 2011–2014.

RADOSŁAW ŚPIEWAK: Rola asystentów rodziny, pomoc w rozwiązywaniu problemów – wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej 94

Od wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej instytucja asystenta rodziny w Polsce rozwija się bardzo dynamicznie. Według danych GUS liczba dzieci w pieczy zastępczej niestety wzrasta systematycznie: z niespełna 73 tys. w 2010 r. do ponad 77 tys. w 2013 r. Istnieje więc wyraźna potrzeba zwiększenia wsparcia dla rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Stąd koncepcja stworzenia instytucji asystenta rodziny. Rolą asystenta jest pomoc rodzinie w poprawie jej sytuacji życiowej, nauka prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, a także pomoc w rozwiązywaniu problemów socjalnych, psychologicznych i wychowawczych.

AGATA BRZESKA-LEBIECKA: Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach – uwzględnianie zasady zrównoważonego rozwoju 107

Ochrona środowiska jest bardzo ważną funkcją państwa. Realizując ten cel, organy administracji publicznej powinny kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju, z której wynika konieczność wyważenia wartości chronionych przez prawo, a pozostających ze sobą w konflikcie. W przypadku usuwania drzew mamy do czynienia z jednej strony z ochroną przyrody, a z drugiej – z ochroną prawa własności i swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Konsekwencją zasady zrównoważonego rozwoju nie może być przyznawanie priorytetu jednej wartości kosztem innej, tylko takie stanowienie i stosowanie prawa, które w najpełniejszy sposób pozwoli obie te wartości zachować i urzeczywistnić. Kontrola NIK wykazała, że drzewa w miastach przegrywają z inwestycjami, że interes inwestora postrzegany był często jako ważniejszy niż interes społeczny, jakim jest dbanie o przyrodę, przez co drzewa nie były skutecznie chronione.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 121

Wyniki przekazane do publikacji w sierpniu i wrześniu 2015 r. – red. 121

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: Lasów Państwowych; gospodarki łowieckiej; organizacji i utrzymania kąpielisk; składowisk odpadów; funkcjonowania szpitali klinicznych; zatrudnienia w zakładach opieki publicznej; rodzinnej pieczy zastępczej; małej retencji wód; zadań związanych z obniżaniem zanieczyszczeń dorzecza Odry; działalności szpitala w Gorzowie Wielkopolskim.

Państwo i społeczeństwo 123

PAWEŁ WIECZOREK: Gospodarcze dylematy Polski – szansa na przyspieszenie wzrostu a ryzyko dryfu rozwojowego 123

Celem artykułu jest ocena przewidywanej w latach 2015–2017 sytuacji makroekonomicznej Polski, a także próba określenia najważniejszych uwarunkowań dalszego wzrostu gospodarki, w szczególności zaś możliwości przyspieszenia dynamiki rozwoju w stopniu pozwalającym na uniknięcie pułapki średniego dochodu. Fakt, że stopa produktu krajowego brutto (PKB) utrzymywać się będzie w najbliższych latach na umiarkowanym poziomie (nie więcej niż 3,8%) wskazywać może na wyczerpywanie się sił zapewniających dotychczasowy wzrost PKB w Polsce. W tej sytuacji dalszy rozwój naszego kraju i uniknięcie ryzyka dryfu rozwojowego uwarunkowane jest odejściem od ukształtowanego po 1989 r. modelu ekonomicznego na rzecz gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach.

AGNIESZKA LISZEWSKA: Zakres bezprawności „korupcji urzędniczej" – przyjmowanie korzyści a pełnienie funkcji publicznej 149

Czyny zabronione jako przestępstwa łapownictwa biernego i czynnego wyznaczają pole kryminalizacji tak zwanej korupcji urzędniczej, czyli korupcji związanej ze sferą działalności publicznej. Okolicznością wskazaną w zespole znamion typów czynów zabronionych z art. 228 i 229 Kodeksu karnego jest związek czynności korupcyjnych z funkcją publiczną sprawowaną przez przyjmującego łapówkę. Kontrowersje wokół interpretacji tego znamienia, które prowadziły do stopniowego poszerzania zakresu podmiotowego łapownictwa biernego i tym samym także obszaru odpowiedzialności za łapownictwo czynne, miały zostać rozwiązane przez wprowadzenie nowelą do Kodeksu karnego z 2003 r. definicji legalnej pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną".

WOJCIECH ROBACZYŃSKI: Zmiana wykonawcy zamówienia publicznego – uwagi na tle nowych rozwiązań prawnych 159

Sfera zamówień publicznych stała się przedmiotem nowych regulacji unijnych, czyli dyrektyw z 2014 r., które w niedługim czasie powinny być wprowadzone do polskiego porządku prawnego. Problematyka modyfikacji zobowiązań wynikających z umów w sprawie zamówienia publicznego jest obecna zarówno w piśmiennictwie prawniczym,

jak i orzecznictwie. Dotyczy to zarówno przekształceń o charakterze przedmiotowym, to jest odnoszących się do treści umowy, jak i przekształceń podmiotowych, czyli zmiany strony zawartej umowy. I właśnie te drugie z wymienionych modyfikacji są przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule. Waga tych zagadnień jest oczywista, gdyż, z jednej strony, w trakcie wykonywania umów dochodzi często do ekonomicznej lub organizacyjnej potrzeby wprowadzenia wspomnianych modyfikacji, ale z drugiej strony, zawieranie umów dotyczących zamówień publicznych charakteryzuje się szczególnymi rygorami, związanymi z prawnie reglamentowanymi trybami wyłaniania wykonawców.

Współpraca międzynarodowa 176

GRZEGORZ HABER: Wizyta delegacji NOK Republiki Indonezji 176

W siedzibie NIK w Warszawie w sierpniu 2015 gościła delegacja Rady Audytu Republiki Indonezji. Przedmiotem rozmów było wdrożenie zaleceń przedstawionych przez NIK po przeglądzie partnerskim w najwyższym organie kontroli Republiki Indonezji.

Walka z korupcją – spotkanie grupy roboczej INTOSAI w Kuala Lumpur – red. 179

W połowie września 2015 r. w Malezji odbyło się coroczne spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy. Jego celem było m.in. przyjęcie przez najwyższe organy kontroli wytycznych opracowanych pod kierunkiem NIK.

ALEKSANDRA KUKUŁA: Kontrola budżetu samorządu terytorialnego – międzynarodowe seminarium EUROSAI w NIK 181

NIK była gospodarzem międzynarodowego seminarium na temat kontroli budżetu samorządu terytorialnego, które odbyło się 6 i 7 października 2015 r. w centrali NIK. Wzięło w nim udział około 40 przedstawicieli najwyższych organów kontroli z 16 krajów.

Sygnały o książkach 183

Contents 185

Informacja dla Prenumeratorów 190

Informacja dla Czytelników i Autorów 191

Kontrola i audyt

Polityka publiczna jako narzędzie kontroli

Kontrole i interwencje publiczne

Polityka publiczna jako dyscyplina wiedzy rozwija się obecnie dość dobrze i może służyć wzbogaceniu ram koncepcyjnych planowania i kontrolowania interwencji publicznych. Metody analizy znane z polityki publicznej i jej główne kategorie stwarzają podstawę do wszechstronnego badania tych interwencji, w tym w zakresie ich efektywności, przebiegu, sposobu formułowania i wdrażania, struktury ryzyka, ewaluacji itp. Ma to znaczenie zwłaszcza wobec tego, że rządzący przeprowadzają coraz więcej interwencji publicznych, które są wewnętrznie skomplikowane i złożone.

ANDRZEJ ZYBAŁA

Polityka publiczna (*public policy*) jest nową dyscypliną wiedzy w Polsce. W 2011 r. minister nauki i szkolnictwa wyższego[1] zaliczył naukę o polityce publicznej do oficjalnych dyscyplin naukowych. Polityka publiczna jest jednocześnie obszarem

[1] Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8.08.2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, Warszawa.

praktyki, a więc oznacza realne interwencje (działania) publiczne, podejmowane aby rozwiązać określony problem, zwłaszcza przez rządzących, ale także przez różne podmioty społeczeństwa obywatelskiego[2]. Interwencje są różne, może to być budowa gminnej drogi, a także program wsparcia innowacyjności przedsiębiorstw czy poprawa dostępności do świadczeń medycznych. Mogą to być również całe reformy w danej dziedzinie.

Poniżej omówię zwłaszcza te aspekty interwencji publicznych, które mogą być interesujące z punktu widzenia działań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. NIK przeprowadza kontrole pod wybranymi względami – legalności, gospodarności, celowości i rzetelności[3]. Jest to wystarczająca podstawa do tego, aby wszechstronnie analizować interwencje publiczne, w tym aby uzyskać obraz rezultatów, które wynikają dla obywateli. Kluczowa jest oczywiście kontrola legalności interwencji, czyli badanie, czy instytucje inicjujące podejmowały je zgodnie z obowiązującym prawem. Gdyby instytucje państwa podejmowały działania niemieszczące się w ramach prawnych, oznaczałoby to chaos i liczne zagrożenia dla obywateli. Znacznie szerszy wymiar poznawczy mają kontrole przeprowadzane z zamiarem zbadania gospodarności, rzetelności oraz celowości interwencji. Ten wymiar otwiera pole do dość szerokiego spojrzenia na naturę kontroli, ich cele i instrumenty, a także pozwala na dogłębne badania interwencji.

Interwencje mogą być badane w różnych aspektach, na które zwraca uwagę nauka o polityce publicznej. Zauważalne jest, że instytucje audytu narodowego w różnych krajach coraz wszechstronniej kontrolują i badają interwencje. Już od lat 60. ubiegłego wieku ma miejsce ewolucja charakteru ich raportów. Kontrole sprzed tego okresu dotyczyły głównie wydatków publicznych i osiągniętego przez daną instytucję wykonawczą poziomu gospodarności i efektywności. Później kontrole zaczęły również stopniowo obejmować bardziej wszechstronne cele. Kontrolerzy mieli za zadanie sformułować ocenę wartości, które wynikały z podjętej interwencji i jej zestawienie z poniesionymi wydatkami na rzecz jej realizacji (*value for money*). W gruncie rzeczy przed kontrolerami stało dokonanie oceny usług publicznych wytworzonych przez instytucje publiczne w świetle kategorii gospodarności (*economy*), efektywności (*effectivness*) i wydajności (*efficiency*)[4].

Ciekawym przykładem jest brytyjska instytucja audytu National Audit Office (NAO). NAO kontroluje wydatki publiczne i wspiera parlament w podtrzymywaniu rozliczalności ministerstw i innych

[2] A. Zybała: *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Wyd. Difin, Warszawa 2013.

[3] Art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU.2015.1096 j.t.); K. Kwiatkowski: *Rola NIK w usprawnianiu funkcjonowania państwa. Wykład dla studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2015.

[4] Y. A. Alwardat, A. Benamraoui, A. Rieple: *Value for Money and Audit Practice in the UK Public Sector,* "International Journal of Auditing", 2015.

instytucji publicznych, ale jednocześnie wytwarza rocznie około 60 raportów, w których ma miejsce analiza wartości jaką przynosi dana interwencja dla obywateli (np. w postaci udostępnianych obywatelom usług publicznych) w zestawieniu z poniesionymi wydatkami (*value for money reports*). Raporty zawierają wyniki kontroli finansowej danej instytucji, a także dane pochodzące z wszechstronnych badań ekonomiczno-społecznych, takich jak analiza sposobów zarządzania w instytucjach, przegląd jej dokumentów, wywiady z pracownikami, przegląd literatury eksperckiej, ankiety wśród klientów danej instytucji, benchmarking (porównania z innymi organizacjami, w tym z innych krajów). Raporty zawierają również analizy struktury ryzyka, jakie wiąże się z podejmowanym typem interwencji.

Celem raportów jest analiza wykorzystania zasobów publicznych, a także stymulowanie zmian, formułowanie jasnych konkluzji, identyfikowanie problemów systemowych, które występują w administracji rządowej, w tym w zakresie efektywności wykorzystania informacji, technologii informatycznych czy dobrych praktyk w sferze zarządzania finansami.

Warto podkreślić, że brytyjskie kontrole bazują na koncepcji polityki publicznej opartej na dowodach (*evidence-based policy*), a więc na podejściu, które zyskało olbrzymie uznanie w nauce i praktyce formułowania interwencji publicznych. Oznacza to, że kontrolerzy opierają swoje działania na wszechstronnym badaniu interwencji, z wykorzystaniem metod wypracowanych w różnych dziedzinach polityki publicznej.

Widać zatem rozległość misji NAO, choć w gruncie rzeczy jest ona jeszcze szersza niż można przypuszczać[5]. Kontrolowane są interwencje o charakterze kompleksowych reform będące w trakcie realizacji. Przykładem jest choćby kontrola reformy systemu zdrowia, którą zainicjowano w 2010 r. i trwała jeszcze w 2013 r. Brytyjska Izba podejmowała kontrole już w 2011 r., które służyły ocenie podejmowanych działań (np. wpływ na skalę kontraktowania świadczeń w nowym systemie, regulacje rynku świadczeń medycznych, zdolność do wytwarzania danych statystycznych czy kontrola kosztów i jakości świadczeń w trakcie reformy).

Brytyjczycy opublikowali szereg raportów, które można uznać za niekonwencjonalne. Badali choćby ministerstwa z myślą, aby wesprzeć je w procesie uczenia się wykonywania coraz efektywniejszych interwencji. Analizowano przykładowe studia przypadków, obrazujące, jak urzędnicy i eksperci ministerialni aktualizują czy poszerzają swoją wiedzę. Uznano, że główne bariery ograniczające uczenie się tkwią w strukturach – nieefektywne (nadmiernie „silosowe") struktury wspierające uczenie się, w nadmiernej rotacji wśród pracowników, z powodu braku czasu na uczenie się. Sformułowano rekomendacje. Ponadto brytyjska Izba zaangażowała się w badanie jednego z kluczowych programów rządu (*Capability Reviews*), którego

[5] Zob. http://www.nao.org.uk/about-us/what-we-do.

celem była ocena potencjału strategicznego głównych instytucji państwa[6]. Urzędy publiczne uzyskiwały okresowo jedną z pięciu ocen ich potencjału. Badano potencjał w zakresie ich zdolności do kreowania:

- strategii działania,
- okazywania przywództwa w działaniu oraz
- zdolności do realizacji interwencji publicznych.

Analizy polityki publicznej

Powracam do pytania o przydatność wiedzy o polityce publicznej do tworzenia wzorców dla kontroli. Właśnie ta wiedza zapewnia Brytyjczykom to, co udaje im się osiągać w zakresie rozległości ich badań i wyrafinowania stosowanych metod kontrolnych. Wykorzystują bowiem metody analityczne znane z wiedzy o polityce publicznej.

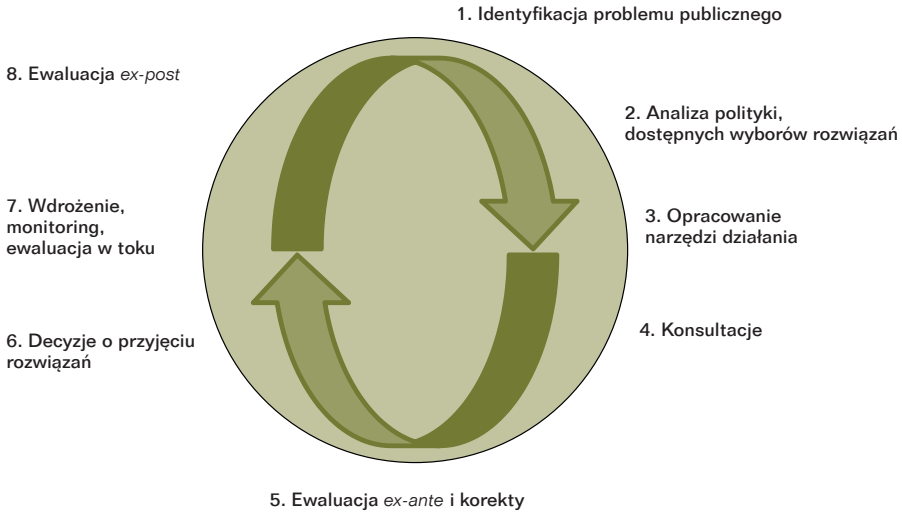
W Polsce kontrolerom z pewnością przydatne może być już samo koło polityki publicznej (*policy cycle*), patrz rysunek 1, s. 12. Widać na nim różne etapy projektowania (formułowania) i wdrażania (implementacji) interwencji. Ten model nazywany jest często fazowym lub etapowym. Pozwala on na łatwe wyobrażenie sobie całej złożoności procesu przebiegu interwencji. A zatem jego użyteczność polega na tym, że umożliwia zaplanowanie działań kontrolnych na wybranych etapach, przez które przebiegała interwencja przeprowadzona przez daną instytucję publiczną. Można przecież badać interwencję na etapie formułowania jej koncepcji, ale także jej implementację czy ewaluację.

Wszystkie etapy mogą być równie ważne dla oceny rezultatów działania osiągniętego przez kontrolowaną instytucję. Ważny jest przedział czasu, w którym kontrolowana instytucja analizowała dostępne rozwiązania problemu, ale także etap opracowania narzędzi, za pomocą których interwencja ma zostać wdrożona. W ostatnich latach silnie podkreślane jest znaczenie kolejnego etapu, czyli tego, na którym odbywają się konsultacje społeczne nad koncepcją działania wysuniętego przez rządzących (dialog, deliberacja). Pozwalają one bowiem na poznanie opinii interesariuszy interwencji i potencjalnie sformułowanie pewnego konsensusu. W cyklu funkcjonowania interwencji kluczowe znaczenie ma także ewaluacja (w wersji *ex ante* i *ex post*).

Opierając się na powyższych kategoriach, kontroler może badać przebieg interwencji, a zatem to, czy kontrolowana instytucja publiczna podejmowała wymagane działania na każdym z etapów interwencji. Może dochodzić, czy problem został dobrze przebadany (czy uwzględniono wszystkie dostępne alternatywy) i tym samym, czy jest zrozumiany w jego zasadniczych aspektach, czy wybrano najbardziej optymalne narzędzia działania, czy dokonano wyboru właściwego rozwiązania, czy miały miejsce wyczerpujące konsultacje z interesariuszami danego działania, czy zaplanowana została ewaluacja.

[6] *Assessment of the Capability Review programme*, National Audit Office 2009; http://www.nao.org.uk/report/assessment-of-the-capability-review-programme.

Rysunek 1. **Cykl tworzenia i prowadzenia polityki publicznej**



Źródło: J. Górniak: *Sprawne państwo – cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, „Dialog" nr 4/2008, s. 62.

Analiza interwencji „małych kroków"

W odniesieniu do powyższego modelu interwencji publicznej trzeba jednak dodać, że jest on pewnym uproszczeniem jej faktycznej złożoności. W rzeczywistości często trudno jest wyodrębnić w prosty sposób fazy działania publicznego. Część uczonych poddało krytyce to podejście[7], zarzucając mu właśnie uproszczenie. Twierdzą, że w rzeczywistości działanie publiczne jest bardziej skomplikowane, a jego przebieg ma więcej zawiłości.

W „realnej" interwencji znajdujemy wiele zawiłości. Przede wszystkich interwencje mają zwykle charakter inkrementalny, czyli składają się z licznych drobnych kroków wykonywanych przez różne instytucje i dlatego trudno jest wskazać dokładnie poszczególne fazy działania. Przy okazji warto wspomnieć, że część uczonych rekomenduje do zastosowania w praktyce właśnie inkrementalne strategie organizacji interwencji. Nie zalecają przeprowadzania wielkich reform za jednym razem, ponieważ wiąże się z tym zbyt

[7] Ch. E. Lindblom: *The Science of "Muddling Through"*, "Public Administration Review", vol. 19, No. 2. (Spring, 1959), s. 79-88.

duże ryzyko. Duża reforma może być dużą porażką (i stratą finansową). Natomiast w przypadku podejmowania wielu drobnych kroków można je w trakcie działania korygować.

Analiza i kontrola inkrementalnych interwencji jest z zasady bardzo wymagająca intelektualnie oraz technicznie (badawczo). Mamy tu bowiem do czynienia raczej z procesem interweniowania niż z „faktami" albo „zamkniętymi zdarzeniami" interwencji. Wyzwaniem jest to, jak badać złożone interwencje, jakie przyjmować kryteria do oceny ich efektywności.

Nauka o polityce publicznej ma tu pewne instrumenty analizy, które mogą być przydatne kontrolerom. Otóż część uczonych podsuwa teorię złożonych, adaptacyjnych systemów (*complex adaptive systems*). Interwencja jest tu rozumiana właśnie jako system, który jest silnie sprzężony z innymi podsystemami (sprzężony, a więc uzależniony od nich). Również problemy, które są przedmiotem interwencji są rozumiane jako podsystemy (zwłaszcza problemy szczególnie złożone, jak te występujące w edukacji, systemie zdrowia, zarządzaniu, strategiach itp.).

Wyłania się zatem pytanie, co dokładnie oznacza, że interwencje i problemy publiczne są rozumiane jako (pod)systemy. Otóż zarówno interwencje, jak i problemy, wokół których są one podejmowane, mają przebieg dość nieprzewidywalny. Powodem jest to, że zwykle oddziałuje na nie wiele czynników (różnych podsystemów), a co gorsze, nie jest zwykle łatwo odczytać według jakich wzorców ma miejsce to oddziaływanie (wiadomo tylko, że wzorce są zmienne). Tym samym rezultaty interwencji, których celem jest rozwiązanie tych problemów, też często są trudne do przewidzenia. Nie można zakładać nawet tego, że racjonalnie zaprojektowana interwencja przyniesie niezaplanowane (racjonalne) rezultaty. Wynika to stąd, że przebieg nawet najbardziej racjonalnej interwencji uzależniony jest od kontekstu (a ten jest często nieprzewidywalny).

Paul Sabatier, amerykański uczony, dobrze tłumaczy kwestię złożoności interwencji publicznych. Wskazuje, że często ekstremalna wielość czynników wpływa na proces ich tworzenia i realizacji. Przytoczmy przykład. Zazwyczaj wiele podmiotów jest zaangażowanych w programowanie i prowadzenie interwencji (są to grupy interesów, agencje rządowe, parlamentarzyści, badacze, dziennikarze itp.). Pisze, że „każdy z aktorów – indywidualnych czy zbiorowych – ma potencjalnie odmienne wartości/interesy, percepcję sytuacji i preferencje programowe"[8].

Poziom złożoności interwencji podnosi to, że tworzenie interwencji ma zwykle długi horyzont czasowy od momentu wyłonienia się problemu, przez zrozumienie go, po etap implementacji rozwiązań. Powstaje wiele programów działań, które angażują wiele różnych poziomów w strukturach rządzenia. Interesariusze

[8] P. Sabatier: *The Need for Better Theories* [w:] *Theories of the Policy Process* (red. P. Sabatier), "Westview Press" 2007, s. 3.

interwencji przygotowują i uczestniczą w złożonych debatach programowych, w których posługują się rozległą wiedzą, często bardzo techniczną. W debatach ukazują często swoje głęboko zakorzenione wartości/interesy (czasami nieuświadomione). P. Sabatier wskazuje także na istotny problem, którym jest skłonność interesariuszy do ulegania pokusie, „aby selektywnie przedstawiać dowody, aby przekręcać stanowiska swoich oponentów, dyskredytować ich i działać wymuszająco oraz generalnie zniekształcać sytuację z myślą o swojej korzyści"[9].

Konsekwencje złożoności interwencji

Fakt, że interwencje są czymś wewnętrznie złożonym, ma wiele konsekwencji. Dla kontrolera/analityka oznacza to, że przede wszystkim nie powinien badać ich tylko w rozumieniu typu przyczyna – skutek. Otóż w interwencjach nie zawsze siła działania (przyczyna) wywołuje proporcjonalny skutek (rezultat). O ile jesteśmy przyzwyczajeni do tego, że gdy mierzymy sobie temperaturę ciała, to występuje jasny mechanizm przyczynowo-skutkowy. Podniesienie się temperatury ciała powoduje proporcjonalny wzrost poziomu rtęci w termometrze. Tymczasem w wielu dziedzinach polityki publicznej nie ma tak prostych zależności między działaniami a rezultatami. Interwencje – jako systemy nielinearne (nieliniowe) – pełne są zjawisk nieprzewidywalnych, często nieproporcjonalnych do wyjściowego wkładu. Może się zdarzyć, że zaistnieje drobne zdarzenie, które wywoła olbrzymie konsekwencje dla interwencji.

Zaczerpnijmy przykład z zakresu polityki walki z przemocą w rodzinie. Otóż formalna zmiana w treści formularza tak zwanej Niebieskiej Karty (wypełnia policjant stwierdzający przemoc) spowodowała, że policjanci przestali je wypełniać, a przypadki przemocy zaczęli zaliczać do innej kategorii wykroczeń. W takiej sytuacji nie ma możliwości diagnozowania prawdziwego rozmiaru przemocy w rodzinach. A zatem mały błąd rodzi poważne konsekwencje.

Weźmy przykład interwencji w polityce zdrowia, które są zazwyczaj bardzo złożone i nielinearne. Powody są takie, jak już wyżej wymieniono – wielość interesariuszy, wielość poziomów zarządzania, wielość nowych tendencji, nieprzewidywalność rezultatów leczenia i profilaktyki. P. E. Plsek i T. Greenhalgh[10] wskazują, że rezultaty interwencji wyłaniają się z interakcji, która zachodzi między różnymi interesariuszami (lekarze, pielęgniarki, farmaceuci, firmy, menedżerowie, władza itp.), w tym z napięć między nimi. Kierują się oni zwykle odrębnymi zinternalizowanymi zespołami norm (instynkty, konstrukty, mentalne modele). Interakcje przyjmują często różnorodne wzorce. Trudno je często opisać w kategoriach modelu, ale to jest wyzwanie dla analityków i kontrolerów – modelować zachowania i relacje

[9] P. Sabatier: *The Need for Better...*, op.cit., s. 4.
[10] Paul E. Plsek, Trisha Greenhalgh: *The challenge of complexity in health care*, "British Medical Journal", v. 323(7313), September, 2001.

interesariuszy, aby docierać do źródeł sukcesu bądź porażki danej interwencji.

Ponadto problemem jest to, że każda interwencja (jako podsystem w generalnym systemie polityki zdrowia) istnieje w otoczeniu innych podsystemów, które nawzajem się warunkują. Powyżsi autorzy zastanawiali się na przykład, dlaczego trudno jest doprowadzić do tego, aby pacjenci mieli lepszy dostęp do lekarzy i personelu medycznego. Okazuje się, że uwarunkowane jest to tym, iż personel funkcjonuje również w innych podsystemach (szkolnych, rodzinnych, koleżeńskich), dlatego przesunięcie godzin pracy placówki choćby o 30 minut wywołuje zaburzenie w rytmie życia pracowników służby zdrowia i z tego powodu nie są oni skłonni zgodzić się na nawet drobne zmiany.

A zatem – jak argumentują R. Geyer i S. Rihani – system zdrowia, jak i inne dziedziny polityki publicznej, w których przeprowadzane są interwencje, nie jest systemem mechanicznym i statycznym[11]. Kontroler nie zrozumie interwencji, jeśli będzie podchodził do niej jak mechanik do samochodu czy zegarka. Mechanik, chcąc usunąć usterkę w samochodzie, zakłada, że kluczem do jej zrozumienia jest rozebranie pojazdu na części, gdyż to one tworzą samochód. Natomiast w przypadku interwencji same jej elementy nie pozwalają na pełne jej zrozumienie, bowiem konieczne jest zrozumienie relacji między nimi, a te są dynamiczne i zmienne.

Powyżsi autorzy wskazują, że badacze często ignorują dynamikę interwencji (jako systemu), ponieważ nie doceniają relacji zwrotnych, które mają miejsce między jej komponentami. Stąd powstają błędne pomysły na interwencje. „Aktorzy polityki wierzą, że więcej pieniędzy wytworzy lepszy system zdrowia i doprowadzi do lepszego stanu zdrowia. Lekarze są stanowczy w tym, że pacjenci powinni robić to, co oni im mówią (tak zwane podporządkowanie się pacjenta). Pacjenci natomiast są przekonani, że ich problemy zdrowotne są fundamentalnie >mechaniczne<, że doświadczony lekarz, prawdopodobnie pracujący w szpitalu pełnym wysokich technologii z najnowocześniejszym wyposażeniem, powinien umieć ich >naprawić< – po prostu jak samochód".

Wydaje się, że w Polsce polityka zdrowia pozostaje w paradygmacie mechanicznym. Oznacza to, że kwestia złożoności i adaptacyjności systemu zdrowia nie jest właściwie uwzględniana. Reformowanie tej polityki opiera się na zasadzie – rozkładaj system na czynniki pierwsze i rozwiązuj jego problemy przez naprawę albo wymianę poszczególnych elementów (komponentów). Przedsięwzięcia reformatorskie na tym mniej więcej polegały – na zamianie systemu finansowania świadczeń (z budżetowego na ubezpieczeniowy), na przekształceniu funkcji płatnika w systemie (regionalni płatnicy, a później – jeden), na zmianie własności placówek zdrowia (z państwowej na samorządową

[11] R. Geyer, S. Rihani: *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics*, *Policy and Society*, Routledge 2010, s. 92.

i następnie prywatną), na wprowadzeniu do systemu dodatkowego elementu – samorządów lokalnych. Powyższe działania miały przynieść sanację całego systemu, w tym zwiększoną dostępność do świadczeń czy w ogóle dostępność do lepszej ich jakości. W praktyce przyniosły porażkę w wielu istotnych zakresach.

Dowody na efektywność

Warto wskazać kolejny nurt w polityce publicznej, który może okazać się bardzo użyteczny z punktu widzenia potrzeb badawczych kontrolerów. Myślę tu o koncepcji polityki publicznej opartej na dowodach (*evidence-based approach*)[12]. Zyskała ona olbrzymią popularność w ciągu ostatnich 2-3 dziesięcioleci. Jej zwolennicy podkreślają, że interwencja ma szanse przynieść dobre rezultaty, gdy zgromadzone zostały dowody na jej potencjalną efektywność i gdy zostały dobrze wykorzystane w trakcie jej programowania.

Badacz, w tym kontroler, a nawet obywatel, może zawsze postawić proste pytanie – jakie dana instytucja zyskała dowody na to, że planowana przez nią interwencja okaże się efektywna. W tej koncepcji zakłada się, że autorzy interwencji, zanim podejmą działania, powinni uprawdopodobniać pozytywny scenariusz, przedstawiając dowody, że tak właśnie może się zdarzyć. A co można uznać za dowód w danej polityce publicznej? Generalnie rzecz biorąc, jest to kompleks informacji i wiedzy opisujący rezultaty, które wystąpiły w przeprowadzonych działaniach albo uprawdopodobnione rezultaty spodziewane w wyniku podjęcia określonej sekwencji działań.

Można wskazać na dowody mające postać opisu[13]:

- tendencji – pokazać, jak zmienia się stan rzeczy w danej dziedzinie;
- preferencji – co społeczeństwo i interesariusze (*stakeholders*) cenią i co myślą na temat określonych zagadnień związanych z interwencją;
- finansów – informacji o wydatkach, stratach, zyskach czy oszczędnościach związanych z daną interwencją;
- wyników – produktów i rezultatów interwencji publicznej albo usług publicznych;
- ewaluacji – wiedza o tym, w jaki sposób określone działania publiczne okazały się skuteczne i poradzono sobie z problemami;
- wpływu – wiedza o tym, w jakim stopniu działania publiczne zrodziły tak zwane niezamierzone konsekwencje (czyli w jakim stopniu obok oczekiwanych rezultatów pojawiły się niezamierzone skutki);
- wzorców/porównań (*benchmarks*) – wiedza o tym, jak dana sytuacja będąca wynikiem wpływu działań publicznych przedstawia się w porównaniu z innymi, porównywalnymi sytuacjami;
- prognoz – jak może wyglądać przyszłość na skutek przeprowadzenia działań publicznych i bez ich podejmowania.

[12] W. Parsons: *Modernizing policy-making for the twenty-first century: the professional mode* [w:] T. Butcher, A. Massey (eds), *Modernizing Civil Services,* Edward Elgar, 2003.
[13] Jw., s. 114.

Co ciekawe, raporty brytyjskiej Izby mają zwykle formę opracowań polityki publicznej (*policy paper*). Zawierają często odrębne części, w których przedstawiane są dowody zgromadzone i wykorzystane do sformułowania ocen kontrolnych. To jest postępowanie typowe dla analityka polityki publicznej. Weźmy przykład raportu poświęconego procesowi reformowania systemu zdrowia[14]. Wyszczególniono w nim typy dokumentów, które były analizowane (np. zawierające plany i oczekiwane rezultaty), uwzględnioną literaturę ekspercką, dane statystyczne, dane o przemieszczeniach pracowników, typy przeprowadzonych obliczeń ekonomicznych (np. obliczenia dotyczące kosztów reform oraz oszczędności, które przynoszą). Podano liczbę wywiadów z określonymi kategoriami kadry zarządzającej w poszczególnych instytucjach, zamieszczono informacje o wywiadach przeprowadzonych z interesariuszami polityki zdrowia.

Ryzyko w interwencjach publicznych

Współcześnie w nauce o polityce publicznej wiele miejsca poświęca się zagadnieniu ryzyka (*risk-based policy making*), jako że instytucje państwa podejmują z konieczności coraz więcej interwencji, które są obarczone poważnym ryzykiem (np. interwencje w systemie zdrowia, edukacji itp.), wynikającym ze złożoności interwencji. Konieczne jest zatem zarządzanie ryzykiem. Występowanie ryzyka nie oznacza, że interwencja jest skazana na fiasko, natomiast instytucja musi mieć umiejętność łagodzenia i zapobiegania ryzyku. I to może być przedmiotem badań kontrolnych.

Pojęcie ryzyka stosowane jest często w ekonomii jako istotna kategoria analityczna, ale również inne nauki społeczne ją wykorzystują. Od dawna popularnością cieszy się definicja Williama W. Lowrance'a z 1976 r.[15], głosząca, że „ryzyko jest miarą prawdopodobieństwa i dotkliwości wystąpienia niepożądanych skutków"[16]. Podobnie ryzyko postrzegali brytyjscy kontrolerzy, którzy definiowali to pojęcie w kontekście zarządzania ryzykiem (*risk management*). Otóż ryzyko uznają oni za zagrożenie w postaci zdarzenia czy działania, które niekorzystnie wpływa na zdolność danej instytucji do osiągania celów, wykonywania strategii i dostarczania usług dla obywateli[17]. Natomiast zarządzanie ryzykiem uznają za proces, w ramach którego ryzyko jest rozpoznawane, ewaluowane i kontrolowane i ma ono miejsce w ramach ogólnego systemu (współ) zarządzania (*governance*) w sieci instytucji.

Kontrolerzy brytyjscy z NAO chętnie badają interwencje publiczne posługując

[14] *Managing the transition to the reformed health system,* National Audit Office 2013.
[15] J. A. Bradbury: *The Policy Implications of Differing Concepts of Risk*, "Science, Technology, & Human Values", vol. 14, No. 4, Autumn 1989, s. 382.
[16] M. Andretta: *Some Considerations on the Definition of Risk Based on Concepts of Systems Theory and Probability*, "Risk Analysis", vol. 34, No. 7, 2014, s. 1185.
[17] *Managing Risks to Improve Public Services*, report by The Comptroller and Auditor General, NAO, London 2004; zob. także *Worth The Risk?,* Audit Commission, London 2001.

się kategorią ryzyka. Przygotowali specjalne publikacje prezentujące zagadnienie ryzyka, analizujące, jak urzędy radzą sobie z zarządzaniem ryzykiem. W 2012 r.[18] opublikowali raport zawierający analizę ryzyka kryjącego się w zreformowanych programach aktywizacji bezrobotnych, wprowadzonych w 2011 r. Rząd powierzył ich wykonanie prywatnym firmom i sformułował nowe zasady zlecenia[19]. Kontrolerzy uznali, że ministerstwo, konstruując nowy program, nie doceniło pewnych sfer ryzyka, co – zdaniem kontrolerów – zrodziło zagrożenie, że wartość wypływająca z wdrożenia programów aktywizacji długoterminowych bezrobotnych może nie być satysfakcjonująca. Ciekawe jest też to, że kontrola miała miejsce niemal tuż po uruchomieniu programów, a więc wówczas, gdy nie były znane rezultaty. Natomiast kontrolerzy badali, czy w samej konstrukcji tej interwencji nie istnieje ryzyko mogące spowodować jej porażkę w przyszłości.

Kontrolerzy badali ryzyko, które zdefiniowali jako zagrożenia dla możliwości uzyskania zaplanowanych rezultatów podejmowanej interwencji. Rozpatrywali głównie ryzyko wynikające z przyjęcia określonych rozwiązań organizacyjnych i technicznych, które – ich zdaniem – były przygotowane nazbyt pośpiesznie i w sposób niepełny.

Odnaleziono ryzyko na trzech poziomach organizacji programu:

- planowania i projektowania działań,
- przejścia od poprzednich podobnych programów aktywizacji do zreformowanej wersji programu,
- na poziomie wdrażania programu.

Powyższy przykład pokazuje, że kategoria ryzyka, dobrze znana w poszczególnych dziedzinach polityki publicznej, może być niezwykle użyteczna w pracy instytucji audytu państwowego. Umożliwia prowadzenie badań, które mogą prowadzić do identyfikacji zagrożeń zanim się one zmaterializują (charakter prewencyjny), jak również badanie zagrożeń dla uzyskania wartości z wydanych środków, które kryją się na różnych poziomach programowania i realizacji interwencji.

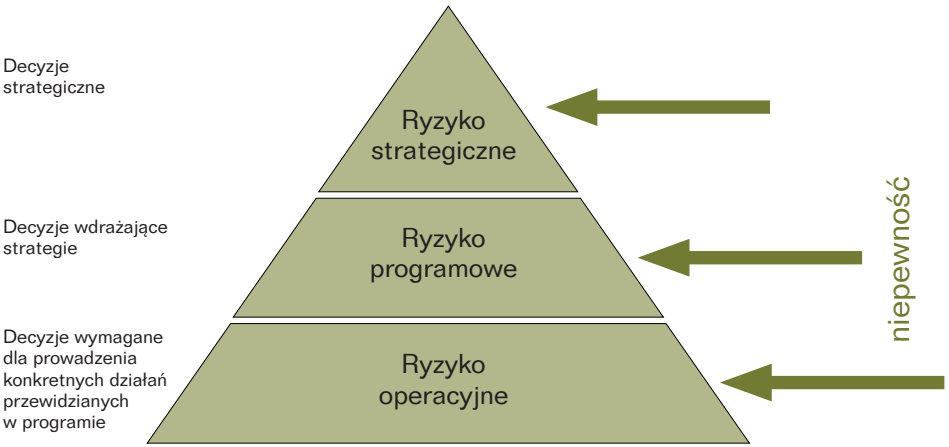
Strukturę ryzyka można badać posługując się różnymi modelami. Rysunek 2 przedstawia jeden z nich[20]. Został on zaproponowany przez komórkę strategiczną pracującą dla brytyjskiego rządu. Wyszczególnione są sfery ryzyka odnoszące się do szczebli, na których podejmowane są decyzje. Ryzyko w decyzjach strategicznych dotyczy między innymi spójności programowania interwencji, racjonalności alokacji zasobów, formułowania wykonalnych celów, umiejętności oceny dostępnych opcji (alternatyw) działania, zdolności do adekwatnego reagowania na zmieniający się kontekst, w którym ma miejsce interwencja.

[18] *National Health Service Landscape Review*, National Audit Office, 2011; *Progress in making NHS efficiency savings*, National Audit Office 2012; *Managing the transition to the reformed health system*, National Audit Office 2013.

[19] *Preventing fraud in contracted employment programmes*, National Audit Office 2012.

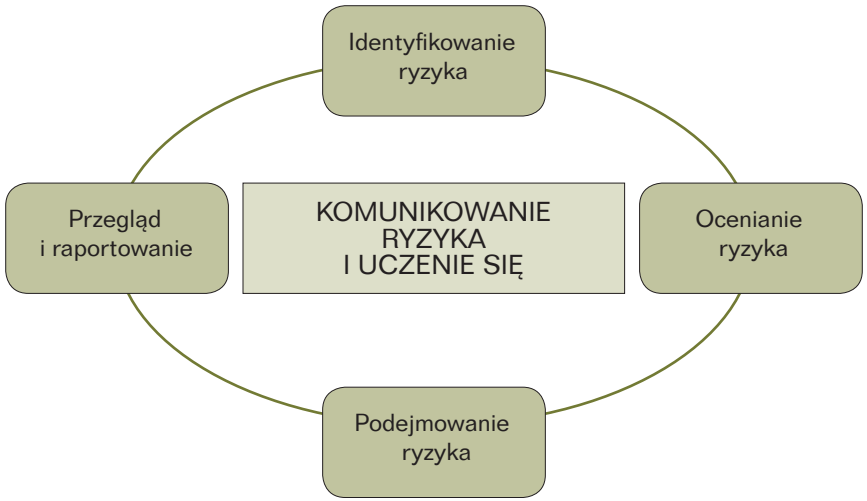
[20] *Risk: Improving government's capability to handle risk and uncertainty*, Cabinet Office, Strategy Unit 2002.

Rysunek 2. **Hierarchia ryzyka na szczeblach, na których podejmowane są decyzje**



Źródło: *Risk: Improving government's capability to handle risk and uncertainty*, Strategy Unit report, Cabinet Office, 2002, s. 15.

Rysunek 3. **Proces zarządzania ryzykiem**



Źródło: *Risk: Improving government's capability to handle risk and uncertainty*, Strategy Unit Report, Cabinet Office, 2002, s. 43.

Natomiast ryzyko na etapie programowania dotyczy niepewności co do wyboru właściwych metod implementowania interwencji, w tym wyboru sposobu ich finansowania, organizowania, wybierana właściwych wykonawców, ustanawiania odpowiednich kryteriów jakości czy zapewniania trwałości działań. Istnieje także specyficzne ryzyko na etapie działań operacyjnych. Dotyczy ono kwestii technicznych, związanych z zarządzaniem dostępnymi zasobami, planami realizacji (np. zgranie czasowe), zarządzaniem siecią wykonawców, partnerów, zarządzaniem infrastrukturą (np. informatyczną).

Wybrane cechy interwencji publicznych w Polsce

Powyższe zestawienie głównych sposobów rozumienia interwencji publicznych ma walor uniwersalny, pokazuje, jak można je analizować. Natomiast polityka publiczna buduje także wiedzę o tym, jak w danym kraju wyglądają główne procesy jej formułowania i prowadzenia.

Naukowcy wymieniają szereg różnych narodowych stylów czy profili tworzenia polityki publicznej. Powstaje pytanie, czy ta wiedza może być użyteczna dla analityków i kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli. Moim zdaniem – tak. Znając bowiem generalne sposoby przeprowadzania interwencji, można łatwiej je modelować i odnajdować miejsca szczególnie wrażliwe z punktu widzenia zdolności do zapewniania efektywności czy gospodarności.

Poszczególne kraje realizują swoje działania publiczne w określony sposób lub według określonego modelu (podejścia). Każdy z nich ma swoje zalety, ale i wady. Wiadomo, że trudno jest być we wszystkim

Rysunek 4. **Style w polityce i interwencjach publicznych**

Źródło: W. Parsons: *Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy analysis*, Edward Elgar, 2001, s. 186.

doskonałym, zwłaszcza gdy założymy, że społeczeństwa narodowe mają określone cechy mentalne i jedne z nich mogą sprzyjać sprawności w przeprowadzaniu interwencji publicznych, a inne mogą stanowić utrudnienie. Pewne modele działań publicznych przedstawia rysunek 4, s. 20. Pokazuje on style programowania interwencji w zależności od tego, czy podejście do problemów jest reaktywne bądź proaktywne albo konsensualne bądź narzucające (autorytarne).

Pierwsze pole uwidocznia styl tych krajów, w których rządzący – jako podstawowy podmiot działania – planując działania konsultują je, ponieważ dążą do konsensusu, a ponadto starają się analizować problemy, aby móc antycypować ich skutki. Drugiemu polu można przypisać narodowy styl charakteryzujący się inkrementalizmem (model stopniowego działania, „krok po kroku"). Widoczny jest tu także pluralizm, ale też fragmentacja oraz reaktywność wobec problemów (np. tzw. gaszenie pożarów, czyli działanie gdy problem ma postać już zaostrzoną). Z kolei trzecie pole obrazuje styl programowania oparty na centralizmie. Rządzący planują działania w sposób odgórny, reaktywny (reagują na problem kiedy uległ on zaostrzeniu), wykazują skłonność do narzucania decyzji pozostałym interesariuszom. W odniesieniu do czwartego pola styl charakteryzuje się tendencją rządzących do planowania działań, racjonalnością, uprzedzaniem zdarzeń, dalekowzrocznością[21].

Wydaje się zatem, że warto postawić pytanie o cechy charakterystyczne interwencji dokonywanych w Polsce, choć nie ma zbyt wielu badań, które pozwoliłyby na precyzyjną odpowiedź. W 2014 r. w Collegium Civitas przeprowadzałem analizy, które miały określić – kiedy dochodzi u nas do podjęcia interwencji publicznej, a także ukazać pewne cechy tych interwencji.

Badania wykazały, że do podjęcia interwencji dochodzi gdy:

- problem, który ma być rozwiązywany znajduje się już w fazie znacznego zaostrzenia i zaczyna stanowić zagrożenie dla stabilności, głównie dla finansów publicznych (albo zagrożenie widocznymi społecznie kryzysami w danej polityce publicznej);
- decydenci uważają, że legislacyjne narzędzia działania wystarczą do uzyskania zamierzonego rezultatu bez odwoływania się do zaawansowanych procedur partycypacji;
- wyłania się dominujący interesariusz, który uzyskuje decydujący wpływ na proces decyzyjny[22].

Powyższe cechy interwencji wskazują, że istnieje u nas tendencja do późnego reagowania na problemy.

Koncepcję interwencji formułuje się, gdy powstaje bezpośrednie zagrożenie sytuacją kryzysową, zwłaszcza w sensie zagrożenia dla finansów publicznych czy rażącego nierealizowania zadań publicznych. Podobne wnioski można wyciągnąć

[21] W. Parsons: *Public Policy...*, op. cit., s.186-187.

[22] W tym zestawieniu pomijam sytuację, gdy dana polityka publiczna powstaje na skutek dyrektyw unijnych albo innych wymogów związanych z dostosowaniem się do międzynarodowej polityki.

z obserwacji, ale zostały one wzmocnione przez badania, co jest istotne dla nauki. Dodatkowo badanie kilku wybranych interwencji pokazało, że były one podejmowane z uwagi na wymuszenie orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego. To też istotny sygnał.

Dla kontrolera jest to istotna wiedza. Badając daną interwencję, może on postawić pytanie, w jaki sposób i w jakiej sytuacji doszło do jej podjęcia. Może tym samym uzyskać wiedzę, czy kontrolowana instytucja wytworzyła optymalne okoliczności do podjęcia interwencji i osiągnięcia sukcesu w rozwiązaniu problemu.

Spójrzmy na dwa przykłady przebadanych sfer polityki. Reforma w polityce lekowej była przeprowadzona pod wpływem bezpośredniego zagrożenia finansowego dla systemu zdrowia i *de facto* dla całego państwa, wzrastały bowiem koszty refundacji leków. W 2009 r. stanowiły one już 24,5% całkowitych wydatków na opiekę zdrowotną. Był to jeden z najwyższych współczynników wśród krajów OECD (średnia w OECD wynosiła 17,1%)[23]. Rosnące wydatki na leki sprawiały, że brakowało pieniędzy na finansowanie innych usług dla pacjentów.

Kolejnym przykładem jest polityka „śmieciowa" („odpadowa" albo zachowania czystości w gminach). W 2013 r. doszło do jej przeformułowania z uwagi na drastyczne zdarzenia. W miejscach publicznych i lasach wyrzucono nielegalnie około 2 mln ton śmieci, wskutek czego uległy one zanieczyszczeniu. Poziom recyklingu był w granicach kilkunastu procent (w krajach zachodnich sięga ponad połowy wszystkich wytwarzanych odpadów). Rosła także groźba, że z uwagi na tak złe rezultaty Polska będzie płaciła kary finansowe Komisji Europejskiej. Jeden z ankietowanych ekspertów stwierdził: „Poprzedni system nie działał. Był nieefektywny finansowo i niezgodny z prawem Unii Europejskiej. Biliśmy na tle Unii wszystkie rekordy pod względem jego nieefektywności. Potrzebna była reakcja na to, co się działo. Próby reform podejmowane wcześniej trzykrotnie spełzły na niczym".

Instrumenty działania w polityce publicznej

Badanie potwierdziło też, że decydenci, programując i wdrażając interwencje, sięgają przede wszystkim po instrumenty twardej, odgórnej regulacji. A więc interwencje publiczne są głównie przedsięwzięciami w zakresie tworzenia albo korygowania prawa.

Decydenci żywią często niemal nieograniczoną wiarę w magiczną moc samych przepisów prawa, natomiast niejednokrotnie ci, do których adresowane są regulacje, potrafią je omijać. Ukazują to dobrze raporty NIK, jak choćby raport o kolejkach w placówkach służby zdrowia. Wprowadzenie przepisów dotyczących list oczekujących na zabiegi w ogóle

[23] K. Rybiński: *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Uczelnia Vistula, Warszawa 2012, s. 72.

nie rozwiązało problemu. Znaczna część personelu medycznego albo nie aktualizowała list, albo manipulowała nimi[24].

Obok korygowania przepisów pożądana byłaby jednocześnie skłonność do wykorzystywania również tak zwanych „miękkich instrumentów", które służą katalizowaniu procesów przez na przykład inspirowanie, motywowanie interesariuszy interwencji.

W zachodnich szkołach polityki publicznej zakłada się, że interwencja publiczna musi być kompleksowa. Działaniom legislacyjnym towarzyszą działania perswazyjne, prowadzone w gronie interesariuszy danej polityki. Dialog czy deliberacja służą temu, aby doprowadzić do złagodzenia tak zwanego nieformalnego prawa weta. Posiada je *de facto* wielu interesariuszy, nawet uznawanych często za słabych (tj. ze słabą siłą wpływu). Wprawdzie nie są oni w stanie przeforsować swoich koncepcji interwencji, ale są w stanie zablokować realizację innych jej projektów (np. rządowych). Dla złagodzenia „prawa weta" rządzący podejmują działania, aby wciągnąć ich w przedsięwzięcia publiczne, wzmacniając ich poczucie podmiotowości i sprawczości.

Ryzyko w działaniach publicznych w Polsce

Badania wskazały również szereg innych problemów widocznych w procesie formułowania interwencji. Do najważniejszych można zaliczyć:

- mały zakres uzyskiwania wiedzy analitycznej, w tym brak analiz ryzyka, brak raportów ewaluacyjnych;
- silne nastawienie interesariuszy na interesy grupowe i niska skłonność do łagodzenia konfliktu interesów;
- niską skłonność do działania przez tworzenie sieci współpracy i koalicji.

Powyższe cechy projektowania interwencji publicznych narażają je na istotne ryzyko nieefektywności czy wprost ponoszenia porażki w rozwiązywaniu problemów. Zagrożenie niesie ze sobą mały zakres wiedzy analitycznej, co obrazuje skłonność do zaniedbywania analiz czy budowania zasobów wiedzy jako podstawy do planowania działań. Kontrolerzy mogą w swojej pracy zwracać uwagę na ten istotny aspekt, zakładając, że tam, gdzie zasoby wiedzy w procesie projektowania interwencji nie były właściwe, tam występuje znaczne ryzyko.

Konkluzja – wyzwania dla NIK

Raporty NIK od lat znacząco ewoluują. Wzbogacane jest podejście metodyczne, badaniami obejmuje się coraz więcej czynników sprawczych w kontrolowanych interwencjach, poszukuje się przyczyn niepowodzeń, formułowane są rekomendacje. Wydaje się, że ta ewolucja jest ważna, ponieważ jest właściwą reakcją na zmiany zachodzące w sposobie funkcjonowania sektora publicznego i jego instytucji, a także na zmiany w naturze samych interwencji publicznych.

[24] *Informacja o wynikach kontroli dostępności wybranych świadczeń opieki zdrowotnej*, NIK, Warszawa 2010.

Interwencje stają się coraz bardziej złożone i skomplikowane, podejmowane są we wciąż trudniejszych sferach funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki, obarczone są także coraz większym ryzykiem. Zmieniają swoją wewnętrzną konstrukcję – stają się czymś bardziej organicznym, niż – jak dawniej – mechanicznym. Przeciętna interwencja zawiera więcej składowych i wpływa na nią coraz więcej czynników z otoczenia. W jej wdrożeniu uczestniczy z reguły coraz więcej podmiotów (publicznych, ale i prywatnych, społecznych). To wszystko ma wpływ na zmieniający się charakter raportów.

Należy się liczyć z tym, że powyższe procesy będą się nadal zaostrzały, co również będzie wymagało stałej obserwacji i dostosowania charakteru raportów. Prawdopodobnie będą one musiały uwzględniać szczególnie takie czynniki wpływające na kontrolowane instytucje, jak:

- wzrost znaczenia procesów zarządczych, strategicznych, mających miejsce w badanej instytucji;
- rosnące zjawisko zwrotności i refleksyjności w procesach społecznych (np. może występować mała przyczyna wielkich niepowodzeń);
- zaostrzająca się struktura ryzyka, które dotyka interwencje;
- przyczyny nieefektywności będą coraz bardziej leżały poza sferą regulacji (a po stronie norm i reguł społecznych w instytucjach, czyli tzw. czynników miękkich, takich jak kultura organizacyjna);
- coraz częstsze występowanie niezamierzonych konsekwencji w interwencjach publicznych (dobre rozwiązanie może wywołać złe konsekwencje).
- znaczenie całego cyklu funkcjonowania polityki publicznej dla oceny danej interwencji (rola wszystkich składowych cyklu);
- istnienie sieci powiązań badanych instytucji z interesariuszami spoza sektora publicznego.

Warto także wskazać na drugą kategorię wyzwań, wobec których stoi Najwyższa Izba Kontroli. Dotyczy ona badań (kontroli) funkcjonowania państwa w sferze najważniejszej – czyli strategicznej. Wielu uczonych, ale i przeciętnych obywateli, formułuje sporo bardzo ważnych zastrzeżeń właśnie co do tej sfery. Część uczonych pisze o wielu groźnych zjawiskach, które ograniczają potencjał strategiczny państwa, takich jak syndrom „miękkiego państwa" (niezdolność do pełnienia kluczowych funkcji)[25], instytucjonalizacja nieodpowiedzialności w strukturach państwa, swoista atomizacja sektora publicznego[26], niska sprawność aparatu administracyjnego, niska jakość zarządzania publicznego[27]. Padają także obawy o dryf rozwojowy Polski wobec problemów ze spójnością działań państwa[28].

[25] J. Hausner: *Z „Kuźnicy", z rządu i spoza...*, Wyd. Universitas, Kraków 2009.
[26] Jw., s. 59.
[27] K. Jasiecki: *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, IFiS PAN, Warszawa 2013.
[28] T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J, Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski: *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej 2012.

Wyłania się fundamentalne pytanie – czy kontrole NIK mogą przyczyniać się w większym stopniu do rozpoznawania zjawisk, które powodują powyższe problemy. Wydaje się, że wyzwaniem jest, aby objąć dobrze przemyślanymi kontrolami tak kluczowe sfery, jak:

- tworzenie i wdrażanie strategii publicznych;
- jakość działań publicznych i rezultatów uzyskiwanych w ich wyniku;
- dopasowanie zasobów ludzkich wykorzystywanych w instytucjach publicznych do wyzwań i pełnionych misji;
- zdolność urzędów do posługiwania się nowoczesnymi narzędziami zarządzania państwem (*public governance*).

Wiele raportów pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli na różne sposoby dotyka tych kwestii, lecz jednocześnie stale przybywają nowe problemy. Jak wiadomo, w 2009 r. rząd przeprowadził zmiany w procesie programowania strategicznego[29]. Wprowadzono strategię długookresową, średniookresową oraz dziewięć strategii horyzontalnych. Województwa samorządowe odgrywają coraz większą rolę strategiczną; w obecnej perspektywie unijnej odpowiadają za wykorzystanie jeszcze większej części środków z UE, niż to miało miejsce w latach 2007–2013. Zachodzi pytanie, czy mechanizmy strategiczne funkcjonują tam w sposób właściwy.

Kolejnym obszarem istotnym z punktu widzenia potencjału strategicznego jest kwestia mechanizmów wykorzystywania wiedzy eksperckiej w administracji publicznej. Urzędy w coraz większym stopniu korzystają z produktów analitycznych (zamawiają raporty, opracowania, ekspertyzy, wynajmują ekspertów). Ta tendencja w polskich urzędach jest zgodna z tendencjami występującymi na świecie (model administracji publicznej opartej na wiedzy). Stąd nacisk na mechanizmy, które zapewniają administracji dostęp do aktualnej wiedzy przez współpracę z ośrodkami akademickimi, analitycznymi itp.

Pojawiają się jednak pytania – jak wygląda ten proces w szczegółach, jak efektywne jest przechodzenie administracji na model administracji silniej nasyconej wiedzą, czy rzeczywiście urzędy pozyskują wiedzę, która jest im użyteczna i jest na właściwym poziomie. Przeprowadzone badania eksperckie wskazują na problemy z aktualizowaniem wiedzy i procesem uczenia się w urzędach[30].

Ważnym obszarem strategicznym jest zarządzanie zasobami ludzkimi. Przepisy wielu ustaw nakładają na urzędy określone procedury związane z pozyskiwaniem kadr, ich szkoleniem, zarządzaniem kompetencjami itp. Czy jednak urzędy zdobywają kadry na odpowiednim poziomie merytorycznym (doświadczenie,

[29] *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, Warszawa 2009, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 27.04.2009 r.

[30] *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się,* redakcja K. Olejniczak, A. Domaradzka, A. Krzewski, B. Ledzion, Ł.Widła, Euroreg, Warszawa 2010, s. 51 (badania czterech ministerstw w ramach projektu „Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się – analiza potencjału w kontekście realizacji zasady *good governance*").

profesjonalizm, rozwój zawodowy), które są w stanie wypełniać zadania i misję urzędów?

Niewątpliwie ciekawym obszarem jest także sfera przedsięwzięć reformatorskich. W ostatnich latach rządy wprowadziły reformy, które miały zmienić sposób funkcjonowania wielu dziedzin polityki publicznej i przynieść lepsze efekty dla obywateli.

Ciekawe wydają się pytania o potencjał reformatorski urzędów, czyli ich zdolność do efektywnego programowania i wdrażania „przedsięwzięć dużego zasięgu". W Wielkiej Brytanii, jak wspominałem wyżej, badano potencjał urzędów (*capability reviews*), analizując ich zdolności do:

- tworzenia strategii (opieranie decyzji na dowodach, nacisk na rezultaty, budowanie wspólnego celu);
- wykonywania działań (zarządzanie wynikami, priorytetyzowanie, modelowanie działań);
- formowania przywództwa (ukierunkowywanie działań, motywowanie, odpowiedzialność, budowanie potencjału)[31].

W polskich uwarunkowaniach interesujące byłoby przeanalizowanie zagadnień, które wyłaniają się w procesie reform, takich jak poziom osiągnięcia celów, dopasowanie instrumentów działań reformatorskich do celów czy uzyskiwanie odpowiedniej wartości za poniesione wydatki (*value for money*).

dr hab. **ANDRZEJ ZYBAŁA**
prof. nadzw. w Katedrze Administracji Publicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

Słowa kluczowe: polityka publiczna, kontrola, interwencje publiczne, struktura ryzyka, działania reformatorskie

[31] *Assessment of the Capability Review Programme*, National Audit Office 2009.

Zbiory danych (*big data*) i możliwości ich wykorzystania

Skuteczność i efektywność kontroli administracji

W wyniku zastosowania technologii informatycznych w codziennym funkcjonowaniu ludzi i organizacji powstają coraz większe zbiory danych (*big data*). Do niedawna były one użytkowane w niewielkim zakresie, jednak coraz częściej pojawiają się nowe metody ich wykorzystania, które pozwalają znacząco podnieść skuteczność osiągania celów przez zainteresowane podmioty. Artykuł zarysowuje zagadnienie *big data*, wskazuje sposoby i przykłady ich wykorzystania w wykrywaniu nieprawidłowości oraz przedstawia propozycję użycia tych metod w kontroli administracji publicznej.

MARIUSZ MACIEJEWSKI

Współczesna administracja w coraz większym stopniu wykorzystuje systemy informatyczne. W polskiej administracji jest to tendencja będąca jeszcze na wczesnym etapie rozwoju, jednak można przypuszczać, że będzie nabierała coraz większego znaczenia.

Z punktu widzenia kontroli administracji szerokie stosowanie systemów informatycznych w sektorze publicznym ma tę dobrą stronę, że tworzy nowe możliwości kontroli administracji. Wynika to z faktu, że wiele działań podejmowanych przez administrację z wykorzystaniem systemów informatycznych zostawia cyfrowe ślady, które można powiązać z podmiotami dokonującymi tych działań. Ślady te są przypisywane coraz większej liczbie czynności, w wyniku czego tworzy się ogromny zbiór danych elektronicznych. Kontrola administracji może być dokonywana na bazie tego właśnie zbioru danych – cyfrowych śladów, a ponadto proces ten może być w dużym stopniu zinformatyzowany i zautomatyzowany, dzięki czemu kontrola będzie o wiele skuteczniejsza i tańsza.

Temat ten nie został jeszcze dostatecznie zbadany i wykorzystany w kontekście kontroli administracji zarówno w Polsce, jak i w skali światowej. Dostrzega się natomiast jego istotność, potrzebę

badań oraz zastosowania w praktyce[1]. Jednocześnie wyraża się obawy, czy najwyższe organy kontrolne będą w stanie wykorzystać metody *big data* skutecznie[2]. Dopiero w 2015 r., przy okazji trzynastego Zgromadzenia Ogólnego Azjatyckiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (ASOSAI), w trakcie sympozjum poświęconego zagadnieniom IT w kontroli Sekretarz Generalny INTOSAI zwrócił uwagę na włączenie krajowych systemów statystycznych, *big data* i analizy danych do zasadniczych elementów przyszłego planu strategicznego INTOSAI na lata 2017–2020[3].

Na postawie dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu metod *big data* w praktyce gospodarczej i administracyjnej można postawić hipotezę, że metody te mogą być z powodzeniem używane w kontroli administracji i mogą przynieść wiele korzyści, tak jak przynoszą w innych obszarach, w szczególności w omówionych poniżej.

Big data i korzyści z ich zastosowania

Pojęcie *big data* w najprostszym ujęciu oznacza zbiory danych, które charakteryzują się dużym rozmiarem, szybkością (zmiennością) i różnorodnością[4]. To ujęcie uzupełniane jest przez wskazywanie innych elementów, jednak dla uproszczenia dalszych rozważań wystarczy posłużyć się podstawową definicją.

Ślady pozostawiane w systemach informatycznych przez osoby dokonujące czynności z ich wykorzystaniem, ślady pozostawiane przez same urządzenia technologiczne wykonujące czynności automatycznie (*machine generated data*), a także celowo budowane na różne potrzeby publiczne i prywatne bazy danych stanowią w sumie ogromny zbiór informacji, który do niedawna był wykorzystywany w ograniczonym zakresie. Od pewnego czasu jednak zaczęto dostrzegać bardzo duży potencjał, jaki tkwi w tych danych i który może być użyty z korzyścią dla różnych podmiotów. Potencjał ten wynika z samych informacji zawartych w ogromnym zbiorze danych, z szybkiego rozwoju technologii informatycznych, zarówno w zakresie sprzętu, jak i oprogramowania, a także z szybkiego rozwoju metod analizy danych. Cyfryzacja informacji i wynikająca z tego ich elastyczność, rozwój metod analizy i wnioskowania, komputeryzacja

[1] W raporcie z I Kongresu Young EUROSAI wskazano na dynamiczny wzrost liczby informacji, zaznaczając, że nie jest pewne, czy najwyższe organy kontrolne będą w stanie wykorzystać te informacje efektywnie; wskazano również, że zagadnienie *big data* nie zostało dotychczas podjęte na forum najwyższych organów kontrolnych. *The first Young EUROSAI Congress*, „International Journal of Government Auditing", April, 2014, s. 43. Zob. także G. Szpor: *Wstęp* [w:] *Internet. Publiczne bazy danych i Big data*, red. G. Szpor, Warszawa 2014, s. XII.

[2] *The first Young EUROSAI Congress*, „International Journal of Government Auditing", April, 2014, s. 43.

[3] 13th ASOSAI General Assembly in Kuala Lumpur, informacja ze strony the International Organization of Supreme Audit Institutions, <www.intosai.org/news/170215-asosai-general-assembly.html> (dostęp 13.03.2015 r.).

[4] D. Laney: *3D Data Management: Controlling Data Volume, Velocity, and Variety, Application Delivery Strategies*, 6 February, 2001, <http://blogs.gartner.com/doug-laney/files/2012/01/ad949-3D-Data-Management-Controlling-Data-Volume-Velocity-and-Variety.pdf> (dostęp 13.03.2015 r.).

i automatyzacja tych procesów[5], zwiększenie mocy obliczeniowej komputerów – te wszystkie czynniki dają bardzo duże możliwości i pozwalają uzyskać wiele nowych informacji, czasem nieznanych i niemożliwych do poznania tradycyjnymi metodami. Cyfrowe dane stają się zatem nowym źródłem informacji, które jest wykorzystywane coraz szerzej w sektorze prywatnym. W pewnym, choć ciągle bardzo wąskim zakresie zaczynają być one wykorzystywane także w wykonywaniu zadań publicznych przez administrację. Natomiast należy podkreślić, że powstały lub zaczynają się tworzyć duże zbiory danych, które mogą stanowić cenne źródło informacji na potrzeby zadań polegających na kontroli administracji. Dzięki swoim właściwościom oraz możliwościom analizy i wnioskowania na ich podstawie organy kontrolne mogą znacznie zwiększyć skuteczność i efektywność wykonywania swoich zadań.

Jak już wspomniano, metody *big data* są wykorzystywane zarówno przez podmioty gospodarcze, jak i przez administrację, a korzyści stąd wynikające można uogólnić w znacznej części dla obu tych obszarów i odnieść także do obszaru kontroli administracji.

Wykorzystanie *big data* pozwala uzyskać następujące korzyści w wykonywaniu zadań kontrolnych:

- zdecydowanie zwiększyć skuteczność wykrywania i wykazywania nieprawidłowości; można tutaj posłużyć się przykładem kontroli skarbowej w Polsce, w przypadku której uzyskano skuteczność wykrywania nieprawidłowości na poziomie 95-98%[6];
- znacząco zwiększyć efektywność czynności kontrolnych; następuje to w wyniku skrócenia czasu kontroli, zmniejszenia zaangażowania zasobów organu kontroli oraz zmniejszenia innych kosztów zadań kontrolnych; jeżeli w wyniku zastosowania metod *big data* zostaną trafnie wytypowane do kontroli podmioty, w których wystąpiła nieprawidłowość oraz trafnie wytypowane choćby niektóre okoliczności tej nieprawidłowości, wówczas zespół kontrolerów może przygotować szczegółowy plan kontroli i wykonać na miejscu od razu czynności wykazujące nieprawidłowość[7];

[5] Zob. w szczególności literaturę poświęconą systemom ekspertowym czy sztucznej inteligencji; np. A. Horzyk: *Sztuczne systemy skojarzeniowe i asocjacyjna sztuczna inteligencja*, Warszawa 2013; M. Flasiński: *Wstęp do sztucznej inteligencji*, Warszawa 2011; L. Rutkowski: *Metody i techniki sztucznej inteligencji*, Warszawa 2009; *Sztuczna inteligencja i metody optymalizacji. Od teorii do praktyki,* red. W. Wójcik, Lublin 2008; P. Lula, G. Paliwoda-Pękosz, R. Tadeusiewicz: *Metody sztucznej inteligencji i ich zastosowania w ekonomii i zarządzaniu*, Kraków 2007; *Elementy systemów ekspertowych*, część I, *Sztuczna inteligencja i systemy ekspertowe* (red. M. Owoc), Wrocław 2006; *Zarządzanie i technologie informacyjne*, tom 2, *Metody sztucznej inteligencji w zarządzaniu i sterowaniu* (red. J. Józefowska), Katowice 2005; *Impacts of Artificial Intelligence. Scientific, Technological, Military, Economic, Societal, Cultural, and Political* (red. R. Trappl), Amsterdam–New York–Oxford–Tokyo 1985.

[6] Wywiad z A. Królikowską – generalnym inspektorem kontroli skarbowej i wiceministrem finansów, [w:] *VAT-owscy oszuści stają się okrutni*, „Rzeczpospolita" nr 252 (9979) z 29.10. 2014 r., <http://uks.wawa.ibip.net.pl/article/vat-owscy-oszusci-staja-sie-okrutni> (dostęp 13.03.2015 r.).

[7] W przypadku polskiej kontroli skarbowej opisano to następująco: „teraz wchodzimy do firmy po to, żeby zabezpieczyć dowody oszustwa, a nie szukać go, siedząc w niej kilka miesięcy czy lat"; wywiad z A. Królikowską – jw.

- zwiększyć precyzję działania organu kontroli, rozumianą jako wykonywanie wyłącznie tych czynności, które służą wykryciu i wykazaniu nieprawidłowości; jest to odczuwalne przede wszystkim przez te podmioty kontrolowane, które działają prawidłowo i które dzięki precyzji działań kontrolnych nie będą obiektem nietrafnych czynności kontrolnych; tutaj też można wskazać na zmniejszenie liczby błędów, co można osiągnąć dzięki automatyzacji i informatyzacji działań analitycznych;
- skrócić czas reakcji kontrolnej, co w zasadniczej mierze zależy od konstrukcji systemu monitoringu i zbudowanych modeli nieprawidłowości; przy dobrze skonstruowanych tych elementach organ kontroli może reagować zanim pojawią się istotne szkody dla interesu publicznego, a nawet może reagować w czasie rzeczywistym[8];
- skutecznie zapobiegać wystąpieniu nieprawidłowości, co jest możliwe dzięki stosowaniu modeli predykcyjnych, pozwalających wskazać na wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości zanim ona jeszcze nastąpi[9].

Powyższe korzyści uzyskuje się dzięki:

- zbudowaniu dużego zasobu wiedzy na potrzeby analizy, zarówno w wyniku samodzielnego zbierania informacji, jak i w wyniku łączenia danych z różnych baz[10], co pozwala uzyskać wiedzę większą niż prosta suma informacji podlegających łączeniu[11];
- informatyzacji i automatyzacji wyciągania wniosków końcowych lub pośrednich, które później będą wykorzystywane do wykonania zadań kontrolnych, dzięki czemu jest możliwe szybkie przetworzenie i wnioskowanie na podstawie ogromnych zasobów danych;
- nowym metodom prezentacji danych, ułatwiającym dostrzeżenie i zrozumienie zjawisk oraz ich dynamiki, a także ułatwiającym podejmowanie trafnych decyzji;
- wspieraniu podejmowania decyzji o charakterze generalnym lub indywidualnym, przez co należy rozumieć sugerowanie przez system informatyczny proponowanego rozstrzygnięcia w analizowanej sprawie.

Wykorzystanie *big data* w kontroli administracji

Metody *big data* zaczynają być wykorzystywane w administracji publicznej.

[8] W przypadku polskiej kontroli skarbowej ten efekt również udało się osiągnąć. Jak mówi A. Królikowska: „Nie sztuką jest bowiem wejść po pół roku działalności do oszukańczej firmy, kiedy ta zdążyła już spowodować duże straty Skarbu Państwa i ukryć wyłudzone pieniądze. Chodzi o to, by wyłapać nadużycia zanim zostaną wyłudzone ogromne sumy". Zob. wywiad z A. Królikowską – jw.

[9] I. Pretty: *Big Data in the Public Sector*, 4 June, 2013, materiał wideo ze strony <www.in.capgemini.com/media-analysts/resources/video/big-data-in-the-public-sector> (dostęp 13.03.2015 r.).

[10] Z uwzględnieniem baz publicznych. Zestawienie polskich rejestrów i ewidencji oraz danych pracował M. Kiedrowicz: *Dostęp do publicznych zasobów danych. Big data czy Big brother,* [w:] *Internet. Publiczne bazy danych i Big data*, red. G. Szpor, Warszawa 2014, s. 17.

[11] Na temat jawności rozszerzonej jako zagadnienia prawnego zob. M. Maciejewski: *O pojęciu jawności i jawności rozszerzonej*, [w:] *Władza – obywatele – informacja. Ku nowemu porządkowi prawnemu*, *Księga pamiątkowa ku czci prof. T. Górzyńskie*j, Warszawa 2014, s. 13 i n.

W literaturze wymieniane są różne obszary, w których mogą być stosowane. Wskazuje się, że największe korzyści z metod *big data* można uzyskać w następujących obszarach[12]:

- wojskowość, wywiad, inwigilacja (*surveillance*), misje zwiadowcze;
- zwalczanie oszustw, niegospodarności (*waste*) i nadużyć;
- zarządzanie infrastrukturą transportu.

Nie wskazuje się natomiast, poza wymienionymi na wstępie materiałami ASOSAI i INTOSAI, na możliwość wykorzystania metod *big data* w kontroli administracji. Tymczasem wydaje się, że ten obszar może być również podatny na stosowanie omawianych metod i dlatego warto przeanalizować taką możliwość.

Na potrzeby tego opracowania przyjęto definicję kontroli najczęściej występującą w doktrynie prawa administracyjnego. Kontrola jest to badanie istniejącego stanu rzeczy, zestawianie go z odpowiednimi wzorcami i dokonywanie, w oparciu o te wzorce, oceny tego stanu oraz – w przypadku rozbieżności między stanem istniejącym a stanem pożądanym – ustalenie przyczyn tych rozbieżności oraz sformułowanie uwag, wniosków i zaleceń[13].

W tak rozumianej kontroli wykorzystanie metod *big data* będzie polegało na zgromadzeniu lub uzyskaniu dostępu przez kontrolującego do dużej ilości danych, a następnie na poddaniu ich analizie oraz wnioskowaniu na ich podstawie w celu uzyskania informacji przydatnych do wykonywania zadań związanych z kontrolą. Należy podkreślić, że dostęp do danych może dotyczyć szeregu baz, z których dane mogą być łączone na potrzeby metod *big data*[14]. Ponadto warto wskazać, że powyższe procesy w większej części są wykonywane przez technologie informatyczne i są zautomatyzowane.

Istotą kontroli na podstawie *big data* jest to, że część nieprawidłowości wchodzących w zakres zainteresowania organu kontrolującego zostawia układ cyfrowych śladów, który tworzy pewien model (wzór, schemat) i który może zostać wychwycony przez analizę danych oraz przypisany konkretnemu podmiotowi. Zatem stworzenie modeli nieprawidłowości jest drugim ważnym czynnikiem metod kontroli opierających się na *big data*.

---

[12] E. Malykhina: *Big Data Analysis Vs. Government Spending*, Informationweek, <www.informationweek.com/software/information-management/big-data-analysis-vs-government-spending/d/d-id/1111252?> (dostęp 13.03.2015 r.).

[13] Definicja za M. Stahl: *Akty kontroli*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, tom 5, Warszawa 2013, s. 351 oraz podobnie inni autorzy, m.in. J. Boć [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski: *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 327; Z. Cieślak [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 88; R. Giętkowski: *Kontrola*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 128; J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 13 i n.; J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 485 i literatura tam przywołana. Niektórzy Autorzy w podawanych definicjach kontroli skupiają się na elemencie badania; zob. m.in. J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska: *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 354; S. Wrzosek: *Kontrola nad administracją*, [w:] *Kompendium wiedzy administratywisty*, red. S. Wrzosek, Lublin 2008, s. 45.

[14] Na temat łączenia zasobów informacyjnych w administracji zob. P. Fajgielski: *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 36.

Innymi słowy, z punktu widzenia organizacyjnego kontrola na podstawie *big data* będzie polegała na zgromadzeniu jak największej liczby informacji, czasem odległych od przedmiotu zainteresowania organu kontroli, oraz przekazaniu („włożeniu" lub udostępnieniu) tych informacji do infrastruktury sprzętowej i programowej w celu wykonania analizy oraz wnioskowania. Równolegle należy stworzyć modele nieprawidłowości mieszczących się w zainteresowaniu organu kontroli, oczywiście mające za podstawę informacje, które są dostępne do analizy. Można to zrobić w różny sposób, na przykład na podstawie analizy cyfrowych śladów jednostkowej nieprawidłowości ujawnionej innymi metodami. Odtworzenie cyfrowych śladów takiej nieprawidłowości może pozwolić na uogólnienie i stworzenie cyfrowego modelu nieprawidłowości. Dobrze może się sprawdzić również tworzenie modelu przez czysto teoretyczne wnioskowanie.

Modele cyfrowych śladów mogą dotyczyć okoliczności zachowań niezgodnych z prawem, samych zachowań niezgodnych z prawem albo też mogą być kombinacją obu tych informacji. Im więcej elementów w modelu, tym większa możliwa precyzja wnioskowania. Kolejnym krokiem będzie tutaj „przyłożenie" wypracowanego cyfrowego modelu nieprawidłowości do zbioru *big data* w celu wychwycenia indywidualnych śladów odpowiadających temu modelowi i powiązania z nimi konkretnych podmiotów. W ten sposób cały zbiór *big data* zostaje „przefiltrowany" z wykorzystaniem modelu, w wyniku czego zostają wychwycone informacje odpowiadające modelowi. Z informacji tych powinno wynikać również, jakiemu podmiotowi należy przypisać konkretne cyfrowe ślady odpowiadające modelowi nieprawidłowości.

Stworzenie trafnego cyfrowego wzoru nieprawidłowości, a następnie wychwycenie go w zbiorze danych i przypisanie konkretnemu podmiotowi, przy zastosowaniu prawidłowych danych, właściwych metod i przy prawidłowo przeprowadzonych procesach pozwala z bardzo wysokim prawdopodobieństwem wskazać zaistnienie nieprawidłowości. Zazwyczaj nie daje całkowitego potwierdzenia nieprawidłowości, a jedynie wysokie lub bardzo wysokie prawdopodobieństwo jej wystąpienia. Jak będzie wynikało z przywołanych niżej przykładów, poziom osiąganej trafności typowania podmiotów i nieprawidłowości jest bardzo wysoki, znacznie przekraczający dotychczasowe wyniki w tym zakresie uzyskiwane innymi metodami.

Przykłady zastosowania metod *big data*

Ze względu na brak opisanych zastosowań metod *big data* w kontroli administracji nie jest możliwe wskazanie konkretnych przykładów. Dlatego, w celu naświetlenia powyższego teoretycznego opisu praktycznymi zastosowaniami można posłużyć się wdrożeniami metod *big data* w kontroli przeprowadzanej przez organy administracji w podmiotach administrowanych. Przykładów tych jest coraz więcej, choć ich opis często jest bardzo lakoniczny. Można jednak wskazać kilka znanych przykładów, pokazujących wyraźnie niezwykłą wręcz skuteczność omawianych metod.

Pierwszym możne być kontrola prawidłowości rozliczania refundacji leków w Stanach Zjednoczonych. Organ kontroli,

analizując dane z ponad 20 000 aptek ustalił, że w 20 aptekach wartość wniosków o refundację lekarstwa X znacznie odbiegała od normy. Do tych aptek skierowano zespoły kontrolne, w wyniku czego okazało się, że w 18 aptekach (z wytypowanych 20) doszło do wyłudzeń refundacji leku[15]. W tym przypadku porównano dane refundacyjne z każdej apteki ze średnią wyliczoną dla całego zbioru aptek. Wzorcem cyfrowym (modelem) wskazującym na istotne prawdopodobieństwo nieprawidłowości było przekroczenie pewnego progu „odległości" od średniej kwoty refundacji danego leku. Zastosowane następnie „tradycyjne" kontrole wykazały się 90% skutecznością wykrywania nieprawidłowości.

Innym przykładem, tym razem z polskiej administracji, może być zastosowanie metod *big data* w kontroli skarbowej. W publicznych wypowiedziach generalna inspektor kontroli skarbowej i wiceminister finansów A. Królikowska podała, że stosowane przez organy kontroli skarbowej metody (moim zdaniem są to metody *big data*) pozwalają osiągać 95-98% poziom skuteczności kontroli skarbowych[16]. Jak wskazuje A. Królikowska, kontrola skarbowa stawia nacisk na skuteczność typowania podmiotów, które mogą dokonywać nadużyć. Typowania tego dokonuje się na podstawie informacji, wśród których są następujące:

- o branży działania podmiotu – „są pewne branże, które przestępcy [podatkowi – przyp. M.M.] upodobali sobie szczególnie";
- o przedmiocie obrotu – A. Królikowska wskazuje, że oszuści wybierają towary o małych gabarytach, ale o dużej wartości i płynności;
- o rodzaju biura zajmowanego przez dany podmiot – A. Królikowska zwraca uwagę, że oszuści wykorzystują wirtualne biura;
- o nierynkowych zachowaniach podmiotu – polegających na przykład na wydłużaniu łańcucha dostaw czy też na nienaturalnych dla biznesu relacjach dostaw i zapasów;
- o historii podatkowej podmiotu;
- o historii prawnej podmiotu – jak wskazano w wywiadzie, podmioty, które działają w łańcuchach oszustw, istnieją od trzech miesięcy do pół roku. Często pod koniec tego okresu przestępcy sprzedają podmiot osobom z obcymi paszportami.

Wszystkie powyższe, a także zapewne inne informacje, o których nie wspomniano w wywiadzie, zebrane w całość jako podstawa do wnioskowania pozwalają wytypować nieprawidłowości podatkowe z bardzo dużym prawdopodobieństwem. Informacje te są gromadzone w wersji elektronicznej w różnych bazach i mogą być dostępne do wykorzystania na potrzeby kontroli skarbowej, a zastosowanie technologii informatycznych pozwala bardzo szybko, automatycznie i stosunkowo niedużym kosztem zidentyfikować podmioty,

[15] *„Big data" w zarządzaniu i metamorfoza miast*, „Rzeczpospolita" z 12.05.2013 r., <http://www.rp.pl/artykul/1008391.html> (dostęp 13.03.2015 r.).
[16] Wywiad z A. Królikowską – por. przyp. 6.

które mieszczą się w modelu prawdopodobnego naruszenia prawa podatkowego.

Wprawdzie powyższe przykłady odnoszą się do kontroli podmiotów administrowanych przeprowadzanej przez organy administracji, to jednak płynące z nich wnioski o skuteczności metod *big data* można uogólnić i zastosować do kontroli samej administracji.

Należy podkreślić, że metody *big data* znajdują zastosowanie na etapie monitoringu obszaru podlegającego kontroli. Nie jest to zatem bezpośredni element formalnego postępowania kontrolnego, który angażuje podmiot podlegający kontroli, ale etap poprzedzający formalne wszczęcie kontroli. W istocie metody *big data* odgrywają istotne znaczenie w fazie planowania kontroli, zarówno na poziomie typowania podmiotów do kontroli, jak i typowania obszarów podlegających kontroli w tych podmiotach. Prawidłowo zbudowany model, zastosowany na dużym zbiorze prawidłowych danych, na tym etapie rozwoju informatyzacji administracji może tylko postawić hipotezę o ewentualnej nieprawidłowości. Im lepsze dane i im lepszy model, tym stawiane hipotezy będą bardziej prawdopodobne. Jeśli metody *big data* wskażą nieprawidłowość, wówczas organ kontroli będzie mógł wszcząć formalne postępowanie i przeprowadzić kontrolę w podmiocie w celu potwierdzenia hipotezy o zaistnieniu nieprawidłowości oraz w celu ewentualnego zebrania materiału dowodowego i przeprowadzenia postępowania pokontrolnego. Zatem metody te mogą być stosowane na etapie mniej lub bardziej sformalizowanych działań monitorujących czy czynności sprawdzających. Natomiast z pewnością zwiększają bardzo znacząco skuteczność stosowanych następnie tradycyjnych środków kontrolnych.

Wykorzystanie metod *big data* przez NIK

Możliwości i zakres potencjalnego zastosowania metod *big data* przez Najwyższą Izbę Kontroli może zależeć od kilku czynników. Przede wszystkim od zakresu dostępnych danych, a następnie od posiadanej infrastruktury sprzętowej, programowej oraz kadr odpowiednio kompetentnych w zakresie analizy i wnioskowania na podstawie *big data*. Jeśli chodzi o pierwszy element, to już dziś administracja posiada sporo danych, które można wykorzystać do celów kontroli NIK. Wydaje się, że kontrole budżetowe, przynajmniej w pewnej mierze, mogłyby być przeprowadzane z wykorzystaniem metod *big data*, ponieważ cała gospodarka finansowa podmiotów podlegających kontroli NIK jest prowadzona z wykorzystaniem systemów informatycznych. Kontrole te mogłyby zostać ukształtowane tak, aby jeszcze lepiej osiągały cele NIK, na przykład przez zwiększenie ich częstotliwości czy nawet bieżące monitorowanie gospodarki finansowej i przedstawianie wyników w czasie rzeczywistym.

Innym obszarem możliwych zastosowań metod *big data* może być kontrola zamówień publicznych pod kątem korupcji. Stanowi to istotny punkt zainteresowania NIK i – jak wskazano w planie pracy NIK na 2014 r. – niezależnie od przyjętego priorytetu badań kontrolnych, w toku każdej kontroli, zwłaszcza w obszarach styku interesu publicznego i prywatnego, szczególnie zagrożonych korupcją, powinno być badane ryzyko zaistnienia

tego zjawiska[17]. W zagranicznej literaturze przedstawia się w tym zakresie propozycje analizy danych przetargowych pod kątem wystąpienia sytuacji korupcyjnych. Wśród danych mogących wskazywać na możliwość wystąpienia korupcji autorzy wymieniają takie, jak: bardzo krótki czas wyznaczony na złożenie oferty, znacznie wyższą ostateczną cenę wykonania umowy zawartej w wyniku przetargu, niż cena uzyskana w przetargu, złożenie w przetargu tylko jednej oferty, znaczący udział jednego podmiotu na danym rynku[18].

Oczywiście przy konstrukcji modelu wykrywania nieprawidłowości przetargowych w Polsce należałoby uwzględnić polskie uregulowania prawne oraz dostępne dane, niemniej jednak należy odnotować, że opisy koncepcji wykorzystania metod *big data* zostały już dokonane. Wskazane wyżej, a także inne dane można stosunkowo łatwo pozyskiwać z dokumentów tworzonych w toku przetargów i dzięki temu zwiększyć prawdopodobieństwo wykrycia korupcji.

Natomiast wykorzystanie metod *big data* w wykrywaniu korupcji poza systemem zamówień publicznych wymagałoby wprowadzenia jednolitego dla całej administracji systemu rejestracji zakupów publicznych, który należałoby skonstruować między innymi pod tym kątem. Połączenie takiego rejestru z innymi publicznymi bazami danych mogłoby przyczynić się zarówno do zwiększenia wykrywalności korupcji, jak i zmniejszenia jej rozmiarów.

Można także przedstawić w zarysie hipotetyczny sposób wykorzystania metod *big data*, przenosząc rozważania teoretyczne na grunt praktyczny – konkretnej, przykładowej kontroli nr P/13/160. W jej trakcie NIK skontrolowała funkcjonowanie dziesięciu spółek komunalnych należących do pięciu urzędów gminnych (miejskich)[19].

W wyniku kontroli ustalono, że w ośmiu przypadkach złamano przepisy tak zwanej ustawy kominowej[20], co polegało na pełnieniu przez te same osoby funkcji członków rad nadzorczych kilku spółek równocześnie.

Wydaje się, że do wykrywania tego rodzaju nieprawidłowości można z powodzeniem zastosować metody *big data*. Uzyskanie przez NIK dostępu do bazy Krajowego Rejestru Sądowego pozwoliłoby przefiltrować ją z wykorzystaniem modelu nieprawidłowości, polegającego na identyfikacji tych samych osób zasiadających w więcej niż jednej radzie nadzorczej spółki komunalnej. Informacjami, które należałoby pozyskać poza danymi KRS byłby wykaz spółek, które podlegają wymienionej ustawie i są powiązane z podmiotami kontrolowanymi przez NIK. Połączenie tych danych oraz

[17] *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2014*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, grudzień 2013, s. 8.
[18] M. Fazekas, I. Tóth: *New Ways to Measure Institutionalised Grand Corruption in Public Procurement*, U4 Brief, 2014, nr 9, s. 2 , dostępny w bazie SSRN <http://ssrn.com/abstract=2519385> (dostęp 13.03.2015 r.).
[19] <www.nik.gov.pl/nik-o-korupcji/nik-o-spolkach-komunalnych-2014.html> (dostęp 13.03. 2015 r.).
[20] Ustawa z 3.03. 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (t.j. DzU. 2013.254 ze zm.).

skonstruowanie i zastosowanie odpowiedniego modelu nieprawidłowości w prawidłowo skonstruowanym systemie informatycznym przypuszczalnie w ciągu kilku minut pozwoliłoby ustalić konkretne osoby naruszające ustawę „kominową", nawet w skali wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w całym kraju.

W toku tej samej kontroli, w odniesieniu do sytuacji finansowo-ekonomicznej spółek w latach 2010–2012 ustalono, że znaczna część spółek z większościowym udziałem gmin przynosiła straty. Wykorzystanie metod *big data* w tego rodzaju badaniu pozwoliłoby w bardzo krótkim czasie ustalić w skali całego kraju, ile spółek komunalnych przynosi straty, jakiego rzędu są to straty i generalnie wychwycić oraz klarownie zaprezentować cały szereg „alertów" finansowych, którymi interesuje się Najwyższa Izba Kontroli.

Ze względu na ograniczony zakres tego opracowania, należy poprzestać na powyższych dwóch przykładach zaczerpniętych z jednej kontroli NIK. Oczywiście w toku tej samej kontroli badano zagadnienia, które, jak się wydaje, nie będą mogły być analizowane w modelu *big data*, jak na przykład „opracowanie spójnej i kompleksowej polityki właścicielskiej w stosunku do spółek, w których posiadały udziały oraz przejrzystych zasad nadzoru..."[21]. Nie zmienia to jednak faktu, że część czynności w toku przytoczonej kontroli może zostać wykonana taniej i szybciej, przy jednocześnie mniejszym obciążeniu podmiotów kontrolowanych obsługą czynności kontrolnych. Można sobie nawet wyobrazić monitoring tego rodzaju nieprawidłowości w czasie rzeczywistym, co polegałoby na bieżącym (np. codziennym) przeszukiwaniu bazy danych pod kątem nieprawidłowości. Dzięki temu można byłoby uzyskać wynik aktualny na dany dzień i ewentualnie podjąć szybką reakcję kontrolną. Można tu wyrazić przypuszczenie, że już sama świadomość istnienia takiego mechanizmu weryfikacji byłaby skutecznym mechanizmem prewencyjnym.

Warto również rozważyć, gdzie metody *big data* nie mogą być wykorzystane w kontroli administracji. Wydaje się, że nie będzie to możliwe w takich obszarach, w których nie ma, przynajmniej w zasadniczym zrębie, danych informatycznych obrazujących działania administracji, już wytworzonych w toku normalnego funkcjonowania administracji. W przypadku metod *big data* chodzi bowiem o zastosowanie danych już istniejących, wytworzonych w toku naturalnego funkcjonowania administracji, a nie o dane wytwarzane specjalnie na potrzeby kontroli.

W tym ostatnim przypadku bowiem koszt wytworzenia nowych danych może być istotny, w wyniku czego znika jedna z głównych korzyści metod *big data* – niski koszt. Rozważając zatem możliwości wykorzystania omawianych metod w kontroli, należy przede wszystkim postawić pytanie, jakie dane są dostępne do analizy w administracji.

[21] Patrz przypis 19.

Podsumowanie

Dotychczasowa praktyka pokazuje, że *big data* oraz metody ich analizy są znakomitym, uniwersalnym narzędziem, mogącym wspierać również wykonywanie zadań kontrolnych NIK. W wyniku ich zastosowania, obok uzyskania wysokiego stopnia skuteczności, możliwe jest równoczesne zmniejszenie kosztów funkcjonowania kontroli. Do tego, dzięki szybszemu wykrywaniu nieprawidłowości, możliwe jest ograniczenie szkód powstających wskutek nieprawidłowości, a nawet zapobieżenie ich wystąpieniu dzięki stosowaniu modeli predykcyjnych. Obszar kontroli administracji jest przy tym w dużej mierze pozbawiony istotnej wady metod *big data*, występującej w innych obszarach ich stosowania – naruszenia sfery prywatności osób fizycznych[22]. Wydaje się, że podobnie jak w przypadku polskiej kontroli skarbowej, tak i w przypadku rozwoju metod kontrolnych administracji z wykorzystaniem *big data* może nastąpić modyfikacja strategii działania, która będzie polegała na położeniu jeszcze większego akcentu na czynności monitorowania poszczególnych obszarów funkcjonowania administracji publicznej oraz precyzji typowania podmiotów i zagadnień do kontroli.

Jak już wskazywano, w Polsce e-administracja[23] jest w początkowym okresie kształtowania się, choć w ostatnim czasie proces ten jest coraz bardziej dynamiczny[24]. Jest to niewątpliwie zjawisko pozytywne, jednakże obarczone istotnym ryzykiem o różnym charakterze. Przede wszystkim należy wskazać kwestię bezpieczeństwa danych i trudności, jakie mają w tej materii nawet najbardziej informatycznie rozwinięte administracje na świecie[25]. Dane elektroniczne mogą bowiem zostać nie tylko nielegalnie pozyskane przez nieuprawnione osoby, ale także mogą zostać zniszczone całkowicie lub częściowo albo też zmodyfikowane tak, aby były nieprawidłowe. Rodzi to szereg zagrożeń. Jak wskazują kontrole NIK, kwestia bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych administracji publicznej jest w Polsce aktualna[26]. Zagadnienie to jest warte odrębnego opracowania, w tym miejscu warto jednak dodać, że

---

[22] Zob. w szczególności I. Rubinstein: *Big Data. The End of Privacy or a New Beginning*?, „International Data Privacy Law", 2013, vol. 3 nr 2, s. 74 i n.; K. Crawford, J. Schultz: *Big Data and Due Process. Towards a Framework to Redress Predictive Privacy Harms*, „Boston College Law Review", 2014, vol. 55, nr 1, s. 93 i n. oraz literatura tam cytowana.

[23] Na temat elektronicznej administracji zob. szerzej G. Sibiga: *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 11 i następne oraz literatura tam cytowana.

[24] Zob. uwagi B. Szafrańskiego na temat budowania infrastruktury informacyjnej państwa, B. Szafrański: *Realizacja zadań publicznych a Big data* [w:] „Internet. Publiczne bazy danych i *Big data*", red. G. Szpor, Warszawa 2014, s. 3 i n.

[25] J. Hirschfeld: Hacking of Government Computers Exposed 21,5 Million People, New York Times, 9 lipca 2015 r., www.nytimes.com/2015/07/10/us/office-of-personnel-management-hackers-got-data-of-millions.html (dostęp 11 sierpnia 2015 r.).

[26] Zob. m.in. NIK o wdrażaniu systemów teleinformatycznych w miastach i gminach, 23 marca 2015 r., www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-wdrazaniu-systemow-teleinformatycznych-w-miastach-i-gminach.html (dostęp 11 sierpnia 2015 r.).

istniejące ryzyko nie powinno blokować rozwoju e-administracji, która przynosi wiele pozytywnych rezultatów. Z punktu widzenia kontroli administracji wczesny etap rozwoju informatyzacji państwa ma tę dobrą stronę, że pozwala organom kontroli administracji włączyć się w kształtowanie e-administracji także pod kątem takiego ukierunkowania rozwoju, aby wykorzystać maksymalnie systemy informatyczne administracji na potrzeby kontroli. Dzięki temu koszty wdrożenia kontrolnych metod *big data* mogą być stosunkowo niskie, a ponadto będzie możliwe od razu ukształtowanie kontroli na najwyższym możliwym poziomie efektywności, z pominięciem etapów pośrednich, a także osiągnięcie bardzo wysokiej jej skuteczności.

dr **MARIUSZ MACIEJEWSKI**
Instytut Nauk Prawnych
Polska Akademia Nauk

Słowa kluczowe: zbiory danych, *big data*, technologie informatyczne, cyfrowe ślady, kontrola administracji

Wypracowanie coraz lepszych wzorców kontroli

Model kontroli działania organów administracji publicznej

Właściwe zaprojektowanie modelu kontroli jest konieczne do prawidłowego wytyczenia sposobów i kierunków zmiany działania jednostek kontrolowanych. Prawidłowo skonstruowany model kontroli legitymizuje zarówno zakres kontroli, jak i jej przebieg; przekazuje interesariuszom procesu kontroli zasadnicze informacje dotyczące standardów prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej.

MAŁGORZATA HUMEL-MACIEWICZAK
ARTUR NOWAK-FAR

Model to wzór, według którego coś jest lub ma być wykonane; to także konstrukcja, schemat lub opis ukazujący działanie, budowę, cechy, zależności jakiegoś zjawiska lub obiektu[1]. Model kontroli przeprowadzanych przez najwyższe organy kontroli (NOK) bądź audytu[2], w tym NIK, musi zatem odwoływać się także do jakichś wzorców. Wzorce te mogą stanowić pewne legitymowane normy postępowania o różnym uzasadnieniu – w tym także uzasadnieniu pragmatycznym, czyli wynikającym z uznanych powszechnie zasad sprawnego działania. Tego typu wzorce mogą mieć postać stosowanych lub zalecanych w jakimś kontekście praktyk. Do takich należą między innymi międzynarodowe standardy najwyższych organów kontroli (*International Standards of Supreme Audit Institutions* – ISSAI), formułowane i upowszechniane przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (*International Organisation of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI). Standardy

[1] Por. *Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl>

[2] W opracowaniu, w odniesieniu do kompetencji NOK, nie czyni się rozróżnienia pomiędzy audytem zewnętrznym (audytem) a kontrolą zewnętrzną (kontrolą).

te są oparte na doświadczeniu członkowskich NOK oraz właśnie na ogólnych zasadach wypracowanych przez prakseologię, służących prowadzeniu niezależnej i skutecznej kontroli bądź audytu. Są one przy tym na tyle elastyczne, że mogą być stosowane w kontekście stosunkowo zróżnicowanych przepisów krajowych oraz wewnętrznych regulacji przyjętych przez jednostki kontrolowane i kontrolujące.

Na model kontroli w szerokim znaczeniu tego pojęcia składają się dwa elementy. Pierwszy tworzą ogólnie określone komponenty treściowe i proceduralne działań podejmowanych przez organ kontrolujący, wyznaczające abstrakcyjnie zasadnicze ramy kontroli, mające zastosowanie w każdej kontroli wobec każdej jednostki kontrolowanej. Drugim składnikiem są zaś konkretne założenia dokonywane przez organ kontroli dotyczące tego, jak – w konkretnych kontekstach sytuacyjnych – powinna funkcjonować dana jednostka kontrolowana. Te dwa składniki muszą ze sobą współgrać, to znaczy być logicznie ze sobą splecione.

Sprawowana przez NOK kontrola działania organów administracji publicznej dotyczy zazwyczaj sprawdzenia spełnienia określonych wymogów ustawowych: legalności, rzetelności, gospodarności i celowości działań podejmowanych przez jednostki kontrolowane. „Działania" podlegające kontroli są w tym opracowaniu ujmowane szeroko – jako działania *sensu largo*, czyli pragmatyczne konglomeraty, to jest konfiguracje określonych aktywności organów administracji, nakierowanych na osiągnięcie najczęściej wąsko określonych zmian w rzeczywistości, w ramach których angażowane są jakieś zasoby (w tym także czas).

Model kontroli dotyczący jednostek kontrolowanych

Reprezentatywne dla modelu kontroli w aspekcie dotyczącym jednostek kontrolujących są wytyczne zawarte w stosunkowo powszechnie stosowanych standardach opracowywanych w ramach międzynarodowej współpracy NOK. Należą do nich wspomniane już standardy ISSAI. Fundamentalne cechy modelu kontroli i zasady, które mają być stosowane wobec jednostek działających w sektorze publicznym, określa dokument ISSAI 100 – „Podstawowe zasady audytu sektora publicznego". Pryncypia te zostały skonkretyzowane i uszczegółowione w innych dokumentach: ISSAI 200 – „Podstawowe zasady kontroli finansowej", ISSAI 300 – „Podstawowe zasady kontroli wykonania zadań" oraz ISSAI 400 – „Podstawowe zasady kontroli zgodności".

ISSAI 100 formułuje główny cel audytu/kontroli. Zgodnie z tym dokumentem, kontrola sektora publicznego ma umożliwiać zebranie informacji o działaniu jednostek kontrolowanych oraz dokonanie na tej podstawie niezależnych i obiektywnych ocen dotyczących odchyleń owego działania od przyjętych norm lub zasad dobrego rządzenia. Przez to kontrola/audyt ma zwiększać użyteczność oraz wiarygodność wniosków formułowanych w tym kontekście i kierowanych do interesariuszy jednostek kontrolowanych. ISSAI 100 określa także zasadnicze kryteria podmiotowe i przedmiotowe modelu kontroli: dotyczące parametrów jakościowych warsztatu audytora (albo kontrolera), głównych użytkowników zebranych informacji, a także doboru kryteriów ocen, definiowania przedmiotu

kontroli i formułowania wniosków audytu/kontroli[3].

Standardy ISSAI muszą być stosowane w ogólniejszym modelu prakseologicznym kontroli/audytu. Z ogólnych zasad prakseologii wynika, że każdy model kontroli musi spełniać kryterium pomocniczości. Musi zatem opierać się na zasadniczych wytycznych o charakterze ogólnym (właśnie takich jak przytoczony standard ISSAI 100), ale jednocześnie być odpowiednio dostosowany do konkretnych uwarunkowań, które stwarza i w których funkcjonuje jednostka kontrolowana, z uwzględnieniem dotyczących jej regulacji prawnych (zwłaszcza natury konstytucyjnej) oraz jej misji – najpewniej powierzonej jej na mocy decyzji, której zasadniczym źródłem była legitymowana wola polityczna.

Subsydiarny model kontroli ma zatem charakter względnie autonomiczny – to znaczy opiera się po części na elementach zewnętrznych (określonych przez kryteria kontroli), a po części na elementach wewnętrznych (stanowiących uzasadnienie „właściwego" działania danej jednostki w kontekście jej konkretnych zadań i celów). Składa się więc z dwu zasadniczych komponentów, które muszą do siebie pasować: jednym jest prawidłowo (z punktu widzenia użytkownika materiału kontrolnego) sformułowany „zamysł kontrolny" oraz właściwie do tego „zamysłu" dobrane wyposażenie kontroli. Z drugiej strony, są to założenia odnoszące się do „prawidłowości" działania jednostki kontrolowanej, które będą w toku kontroli weryfikowane i do których oczywiście musi być dopasowany wspomniany „zamysł kontrolny". Przez wyposażenie kontroli należy rozumieć określenie jej głównych parametrów dotyczących treści podejmowanych działań kontrolnych, procedury ich przeprowadzenia oraz alokowanie niezbędnych do tego zasobów – adekwatnych dla osiągnięcia optymalnego poziomu społecznych kosztów i korzyści, które z danej kontroli mają wypływać (zgodnie z zasadą proporcjonalności wysiłku kontrolnego do szacowanego ryzyka zaistnienia istotnych nieprawidłowości działania).

W tym kontekście za nieprawidłowe działanie NOK należy uznać tworzenie zupełnie nieautonomicznych albo zupełnie autonomicznych modeli kontroli. Przez cechę nieautonomiczności kontroli należy rozumieć oparcie jej zamysłu jedynie na własnych deklaracjach jednostki kontrolowanej co do realizacji przez nią jej własnej misji bądź jedynie zadań albo celów. W takim przypadku odkodowanie ustawowych kryteriów kontroli (a więc elementów zamysłu kontroli) w konkretnym jej modelu dostosowanym do sytuacji odbywa się przez formułowanie sylogizmów odnoszących się do tego, co jednostka kontrolowana zadeklarowała jako „swój" model działania w określonym zakresie objętym kontrolą i jak ów model realizowała w celu osiągnięcia zadeklarowanych rezultatów (najczęściej stawiane są wówczas pytania o to, w jaki sposób

[3] Na podstawie ISSAI 100, § 24.

coś zostało zrealizowane, przygotowane, opracowane). Jest to więc postać sprawdzenia, czy jakieś zamierzenia zostały zrealizowane, nie zaś, czy sam model działania był już od samego początku właściwy do wykonania danych zadań albo czy mechanizm wykonania zadań oparty na formułowaniu przez jednostkę sieci sylogizmów *ex ante* był właściwie dobrany. Skrajnie autonomiczny model kontroli polegałby natomiast na zdaniu się jedynie na idealną wizję funkcjonowania jednostki kontrolowanej stworzonej na potrzeby kontroli, zupełnie bez uwzględnienia konkretnego kontekstu, w którym dana jednostka działa oraz własnego, sytuacyjnego odkodowania przez nią reguł jej dotyczących.

Zasadniczym założeniem ogólnie definiowanego modelu kontroli jest racjonalność jednostek kontrolowanych. Nie może to być model pełnej (idealnej) racjonalności, ale taki, w którym przyjmuje się, że nie są one w stanie uzyskać wszelkich informacji niezbędnych do osiągnięcia pełnej racjonalności decyzji, a więc że działają w ramach racjonalności ograniczonej. W takiej racjonalności pojawia się konieczność podejmowania decyzji także na podstawie niesprawdzonych danych lub w warunkach asymetrii informacyjnej w relacjach pomiędzy jednostkami kontrolowanymi a innymi podmiotami ich otoczenia[4]. Identyfikacja najważniejszych uproszczeń o charakterze krytycznym musi być więc elementem prawidłowego zarządzania jednostką kontrolowaną – a tym samym musi być uwzględniana w kontroli.

W odniesieniu do działań administracji kontrola ma przede wszystkim charakter swoistej analizy pragmatycznej. Można przez to rozumieć taką analizę, której zasadniczym celem jest odniesienie kontrolowanej rzeczywistości do jakiegoś normatywnego wzorca oraz sprawdzenie, czy środki i metody działania przyjęte w danej jednostce kontrolowanej mają tę sprawczą naturę, że w typowych, możliwych do przewidzenia sytuacjach ten wzorzec zrealizują. Wskazany wzorzec normatywny określa pożądane z jakiegoś legitymizowanego punktu widzenia skutki owych środków i metod – albo przez odniesienie ich do opisu objętego planem danej jednostki, albo do opisu wynikającego z innych dokumentów normatywnych. Identyfikacja standardu działania odnoszącego się do zastosowanych środków lub metod, albo do planu realizowanego przez odniesienie do nich może mieć więc tu postać wyraźną lub dorozumianą. W pierwszym wypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której standard działania jest po prostu w planie wskazany i dokładnie opisany – jako cel jednostki. W drugim wypadku musimy dopiero o nim wnioskować, opierając się na przesłankach określonych przez daną jednostkę (np. w sytuacji gdy dokonała ona określonych wydatków i podjęła określone działania bez wskazania legitymowanych celów tych wydatków i działań).

[4] Zob. zwłaszcza studia D. Kahnemana i A. Tversky'ego, np. A. Tversky, D. Kahneman: *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases*, [w:] D. Kahneman, P. Slovic, A. Tversky (eds.): *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge University Press, Cambridge 1982, s. 3-20.

Analiza pragmatyczna może dotyczyć także samej jakości planowania. W ujęciu abstrakcyjnym odnosi się bowiem do zdolności (w tym legitymizowania) wypowiedzi normatywnych planu (tj. określenia „co należy zrobić, by osiągnąć określony cel") do kształtowania zachowań jego adresatów. W tym ujęciu sprawdza się także to, czy związki przyczynowo-skutkowe założone w przyjętym planie (albo wręcz modelu) działania są prawidłowe, to znaczy odzwierciedlają obiektywne relacje pomiędzy działaniami a ich skutkami. Założenia modelu kontroli odnoszące się do tego są zatem swoistym opisem spodziewanej lub stwierdzonej „praktyki" realizacji planu w jego praktycznym zastosowaniu, wynikającym z przyjęcia przez jednostkę kontrolowaną określonej strategii oddziaływania na rzeczywistość właśnie za pomocą wypowiedzi normatywnych o określonej sile oddziaływania. „Praktykę" można w tym kontekście rozumieć po kantowsku – jako „…takie urzeczywistnienie celu, które pomyślane zostaje jako przestrzeganie pewnych przedstawionych w uogólnieniu zasad postępowania"[5] i dla którego łącznikiem z teorią jest akt władzy sądzenia, umożliwiający zaliczenie czegokolwiek do przypadków danej reguły[6].

Kantowskie ujęcie „praktyki" wymaga więc nadania jej postaci systemowej, przez co należy rozumieć eliminację przypadkowości (chaotyczności) przez wprowadzenie celowego, a więc nawiązującego do zasadniczych funkcji, wzajemnego powiązania poszczególnych elementów danego fragmentu rzeczywistości (np. rzeczywistości normatywnej) i w ten sposób wymuszenie jakiegoś przemyślanego kierunku lub sposobu jej funkcjonowania. Powstały w ten sposób system musi wykazywać ponadto morfostazę, to jest stabilność przejawiającą się jako tendencja do zachowania w miarę jednolitej postaci powiązań poszczególnych elementów ze sobą.

Obszary kontroli a jej zasadnicze cele

Przedmiot audytu/kontroli odnosi się do informacji, stanu lub działalności, która jest mierzona i oceniana przy zastosowaniu legitymizowanych, także w stosunku do jednostki kontrolowanej, kryteriów. Konkretne sformułowanie przedmiotu kontroli zależy od jej celu. Stąd istotnym wymogiem modelu kontroli jest zachowanie celowościowej spójności pomiędzy przedmiotem kontroli a metodyką kontroli, realizowaną także przez wybór kryteriów oceny prawidłowości działań jednostki kontrolowanej. Model kontroli powinien umożliwiać w szczególności zbieranie wystarczających i odpowiednich w stosunku do celu kontroli dowodów, na podstawie których możliwe jest sformułowanie wniosków pokontrolnych dotyczących ulepszenia funkcjonowania jednostki kontrolowanej[7].

---

[5] I. Kant: *O porzekadle: To może być słuszne w teorii, ale nic nie jest warte w praktyce*, [w:] I. Kant: *Dzieła zebrane*, t. VII, *Pisma po roku 1781*, Wyd. Naukowe UMK, Toruń 2012, s. 267.

[6] Tamże.

[7] Na podstawie ISSAI 100, § 26.

W standardach ISSAI przedmiot kontroli/audytu może być różnie definiowany w zależności od tego, z którym z trzech rodzajów kontroli objętych ISSAI będziemy mieli do czynienia.

- W kontroli finansowej – przedmiotem kontroli jest finansowy wymiar działania jednostki kontrolowanej, który jest traktowany jako zespół wskaźników dotyczących realizacji jej zamierzeń oraz sprawności organizacyjnej w tym zakresie, a także przestrzegania zasad uczciwego rozliczania się z przyjętych obowiązków; kontrola ta skupia się zatem na sprawdzeniu jakości sprawozdań finansowych. Zasadniczym celem kontroli jest uzyskanie wystarczających i odpowiednich dowodów kontrolnych, które mogą być podstawą sformułowania opinii, że informacje finansowe sporządzone przez jednostkę kontrolowaną są wolne od istotnych nieprawidłowości wynikających z błędów lub nadużyć.
- W kontroli wykonania zadań – przedmiotem kontroli jest sprawdzenie, czy cele wyznaczone przez jednostkę są z jakiegoś sprawdzalnego i legitymowanego punktu widzenia prawidłowe i czy działania podjęte po to, by je osiągnąć, są właściwie prakseologicznie skonfigurowane (tzn. łączą się w spójny ciąg przyczynowo-skutkowy spełniający kryteria sprawności). W centrum zainteresowania kontroli znajdują się tu konkretne programy, podmioty lub fundusze lub niektóre działania (z ich wynikami, rezultatami i wpływem, jaki wywarły na badaną działalność), stany faktyczne (w tym ich przyczyny i skutki), jak również niefinansowe i finansowe informacje o każdym z tych elementów. W wyniku takiej kontroli dokonuje się oceny, w jakim stopniu zostały spełnione ustalone kryteria prawidłowego działania; badanie działalności ma tu na celu stwierdzenie ewentualnych odchyleń od przyjętych standardów, zidentyfikowanie przyczyn tego stanu rzeczy i sformułowanie wniosków naprawczych.
- Kontrola zgodności skupia się na tym, czy dany przedmiot jest zgodny z wymaganiami usankcjonowanej normy prawnej lub innego rodzaju normy prawidłowo uznanej w danej sytuacji za kryterium wymaganej jakości. W toku tej kontroli dokonuje się oceny, czy działania we wszystkich istotnych aspektach są zgodne z normami, na podstawie których funkcjonuje kontrolowana jednostka. Normy te mogą mieć postać prawa, procedur wewnętrznych, standardów budżetowych, reguł polityki, przyjętych pozaprawnych kodeksów deontologii, uzgodnionych warunków lub ogólnych zasad dotyczących właściwego funkcjonowania administracji publicznej (w każdym istotnym aspekcie, zwłaszcza finansowym). Jest to więc kontrola, której przedmiot jest określony najszerzej.

Głównym celem kontroli, w tym zwłaszcza kontroli wykonania zadań, jest konstruktywne (tj. zawierające rekapitulację w postaci konkretnych wniosków dotyczących dalszego działania jednostki kontrolowanej) wspieranie oszczędnego, skutecznego i efektywnego zarządzania jednostką kontrolowaną. Kontrola ma w szczególności zmierzać do zapewnienia bądź zwiększenia rozliczalności działań, co zakłada również ich przejrzystość, a także zapewnienie właściwego nadzoru funkcjonowania danej jednostki. W toku kontroli bada

się, czy decyzje o charakterze ustawodawczym lub wykonawczym są sprawnie i skutecznie przygotowane i realizowane, a interesariusze prowadzonych w jednostce kontrolowanej procesów mają z tego tytułu określone, zamierzone w legitymowanym modelu działania jednostki, korzyści. Przy założeniu, że normy prawne powinny być wykonywane zgodnie z intencją ustawodawcy, bada się, jak konkretny sposób stosowania przepisów prawa i regulacji wewnętrznych w jednostce kontrolowanej wpłynął na osiągnięcie zaplanowanych celów, w tym jak wykorzystywane są ewentualne luzy decyzyjne przewidziane przez prawo. Kontrola powinna koncentrować się tu zwłaszcza na obszarach, w których możliwe jest wytworzenie największej wartości dodanej dla interesariuszy procesów inicjowanych i przeprowadzanych w jednostce kontrolowanej (a więc i w których istnieje największy potencjał poprawy). Jednym z jej celów jest stworzenie wobec jednostki kontrolowanej bodźców do podjęcia odpowiednich działań usprawniających bądź naprawczych[8].

W ogólnym rozrachunku zasadniczą kwestią oceny kontrolnej NOK jest sprawdzenie, czy w zakresie określonej funkcji (bądź wielu funkcji) państwo pełni właściwie swoją rolę. Wymóg ten jest spełniony wtedy, gdy państwo przyczynia się do zwiększenia ogólnego dobrobytu społecznego – wedle przyjętych (a przy tym możliwych do akceptacji i – w systemach demokratycznych – legitymowanych w ramach wyborów politycznych) modeli sprawiedliwości alokacyjnej i dystrybucyjnej – w minimalnym zakresie spełniających optimum Pareto. Omówienie tych modeli wykracza jednak poza ramy tego opracowania[9].

Kontrole mają na celu uzyskanie nowych informacji oraz sformułowanie na ich podstawie wniosków normatywnych (tj. twierdzeń dotyczących pożądanego sposobu działania) wobec interesariuszy jednostki kontrolowanej.

Osiąga się to przez :

- nakierowanie aparatu kontrolnego na uzyskanie informacji analitycznych z obszarów najistotniejszego ryzyka;
- udostępnianie zdobytych informacji (rozumianych szeroko, bo obejmujących już ich intelektualne opracowanie i opatrzenie wnioskami) interesariuszom, przede wszystkim jednak kierownictwu jednostki kontrolowanej;
- sformułowanie na tej podstawie ogólniejszych ocen i wniosków normatywnych, najlepiej mających postać systemową – odnoszących się bowiem do sytuacji występujących powszechnie, mających postać nawracającą lub uznawanych za szczególnie ważne dla funkcjonowania sektora publicznego[10].

Zasadniczym wyjściowym celem w tworzeniu przez NOK mechanizmu kontroli wykonywania funkcji państwa jest stworzenie modelu pożądanego oddziaływania

[8] Na podstawie ISSAI 300, § 12.
[9] Ich przegląd zob. zwłaszcza w: R. A. Musgrave, Peggy B. Musgrave: *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1989, s. 41-129.
[10] Na podstawie ISSAI 300, § 10.

właściwych organów państwa na te sfery jego funkcjonowania, które są – zgodnie z przyjętymi regułami prawnymi – objęte ich kompetencjami. Owo oddziaływanie musi polegać na wyznaczeniu właściwego pola działania, dobraniu właściwych narzędzi i właściwej procedury ich zastosowania, przy jednoczesnym adekwatnym do rzeczywistości zidentyfikowaniu związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy przyjętym sposobem działania a zamierzonymi rezultatami. Zakłada to także konieczność właściwego rozpoznania tych obszarów, które oddziaływaniem danego organu nie mogą być objęte, z uwagi na obiektywną niemożliwość ich zmiany zgodnie z przyjętymi regułami ustanawiania norm postępowania.

Jak wspomniano, w procesie kontroli NOK musi zidentyfikować stosowany przez jednostkę kontrolowaną ogólny, kontekstualizujący model działania. Czyni to przez analizę przyjętych przez nią założeń planistycznych lub przez odwołanie do jakiegoś wzorca zewnętrznego (np. wzorca określonego przez prawo albo stanowiącego jakiś złożony *benchmark*) albo do takiego, który jest jedynie opisem uznanego także przez jednostkę kontrolowaną sylogizmu określającego regułę bądź reguły prawidłowego działania w określonej dziedzinie albo dziedzinach. Owe założenia planistyczne, regulacje wewnętrzne, wzorce, benchmarki i opisy sylogizmów muszą umożliwiać sformułowanie poglądu, czy jednostka kontrolowana właściwie dobrała zasoby, właściwie je zastosowała, we właściwych momentach i z właściwym kodem ich wzajemnego powiązania, aby dokonać zamierzonego działania, ostatecznie zmierzającego do przetworzenia przez tę jednostkę zasobów w celu zwiększenia dobrobytu społecznego. Warto zwrócić uwagę, że przedmiotem kontroli jest i to, czy zamierzone działania (czyli – w kontekście jednostek zazwyczaj kontrolowanych przez NOK – „uruchomienie" dostępnych funkcji państwa) są legitymizowane.

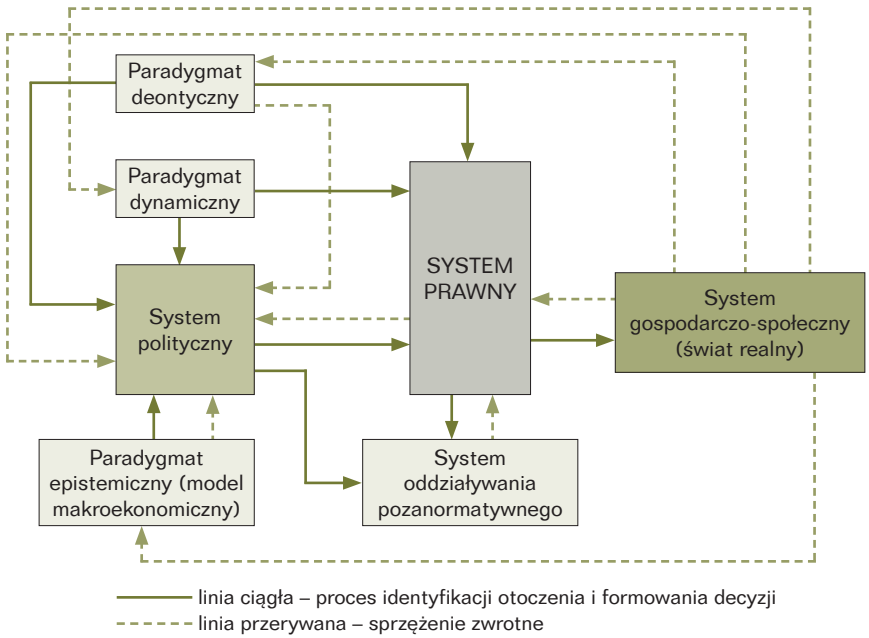
Zasadnicze ramy legitymizacji działań jednostek kontrolowanych, tak jak je mają pojmować NOK, wynikają z zasady legalizmu. Na przykład w Polsce sama Konstytucja (w art. 7 w związku z art. 2) nakazuje, by organy państwa działały na podstawie i w ramach przepisów prawa. Stąd dekodowany przez NIK w ramach jej funkcji kontrolnych model działania państwa może być rozumiany jako taki, w którym organy (w ramach każdej z władz i w granicach powierzonej im kompetencji z inherentym dla nich obowiązkiem korzystania z nich) oddziałują na rzeczywistość społeczno-gospodarczą dostępnymi im instrumentami w ramach ograniczających je paradygmatów (a więc systemów powiązanych ze sobą aksjomatów dotyczących określonych sfer życia):

- dynamicznego – dotyczącego funkcjonowania rzeczywistości w jej wymiarze fizycznym;
- epistemicznego – dotyczącego zasadniczych reguł funkcjonowania grup społecznych i poszczególnych ich członków w ramach jakiegoś systemu społecznego – zasadniczo w odniesieniu do rozdziału dóbr rzadkich;
- deontycznego – dotyczącego takich norm postępowania, których podmioty działające w danym modelu nie mogą łatwo zmienić – a więc w szczególności norm moralnych, silnie ugruntowanych norm obyczajowych (zwłaszcza dobrego

obyczaju), jak również odzwierciedlających pewne elementy paradygmatu epistemicznego norm o podwyższonej barierze zmiany (np. norm konstytucyjnych).

Innymi słowy, w decyzjach podejmowanych wobec organów państwa i przez te organy musi nastąpić oddzielenie w każdym z paradygmatów tego, co – z punktu widzenia istniejących uwarunkowań bardzo różnej natury (np. technologicznych, wynikających z funkcjonowania środowiska naturalnego czy z tendencji demograficznych itp.) – jest „możliwe" od tego, co możliwe nie jest. Owo rozdzielenie jest fundamentalnym warunkiem niemarnotrawienia zasobów, jak również zaistnienia mechanizmu sygnalizacji przez administrację publiczną wadliwości prawa wtedy, gdy nie uwzględnia ono wspomnianych paradygmatów. Owa sygnalizacja może być adresowana do wewnątrz samej administracji albo na zewnątrz – do władzy prawodawczej. Stąd w ogólnym modelu zakłada się sprawne funkcjonowanie mechanizmu sprzężenia zwrotnego, które przecież jest możliwe wtedy, gdy w danym systemie właściwie działają systemy informacyjne. Omówiony model ogólny może być przedstawiony w postaci graficznej, jak na rysunku 1.

Rysunek 1. **Model wzajemnego oddziaływania systemu politycznego, systemu prawnego oraz systemu gospodarczo-społecznego**



Źródło: Opracowanie własne – modyfikacja modelu zaprezentowanego w: A. Nowak-Far: *Prawo a metody stosowane do stymulowania gospodarki*, [w:] K. Żukrowska (red.): *Kryzys gospodarczy 2008+ test dla stosowanej polityki. Metody przeciwdziałania i ich skuteczność*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 241.

Rysunek 1 przedstawia dokonywane w ramach administracji publicznej przetworzenie (intersemiotyczny transfer) kodów polityki publicznej pomiędzy systemami społecznymi (politycznym, prawnym i gospodarczo-społecznym) z uwzględnieniem fundamentalnych paradygmatów ograniczających. Zakłada on, że ujęcie określonego sposobu lub programu działania, który jest objęty kontrolą ma postać systemowych relacji komunikacyjnych i polega na transformacji danych w jednym systemie (przy uwzględnieniu dokładnej treści paradygmatów) we własny zapis komunikacyjny innego systemu społecznego. To właśnie dokładność i skuteczność tego transferu (czyli jego jakość pragmatyczna) jest zasadniczym przedmiotem – abstrakcyjnie pojętej – kontroli NOK. Chodzi w niej przecież o to, by stwierdzić, czy mieszczący się w ramach ograniczających paradygmatów program polityczny (którego zasadniczy kształt jest ustalony przez legitymowany wybór publiczny) został prawidłowo zapisany w kodzie pragmatyki administracji publicznej i czy jest on właściwie wykonywany. Model przedstawiony na rysunku 1 zawiera także naturalny składnik sprzężenia zwrotnego (a więc i wymiany informacji). Konsekwencją jego obecności jest to, że wszystkie systemy modelu mają zdolność do zbierania wtórnych informacji o skutkach określonych rozwiązań przyjętych w systemie politycznym, a uskutecznionych w podstawowych formułach funkcjonowania państwa (tj. w formule systemu prawnego i systemu oddziaływania pozaprawnego – mieszczącego się jednak w granicach tego, co podmiotom kontrolowanym jest dozwolone). Skutki te każdy system modelu wtórnie kwalifikuje (tj. przez odpowiednią redukcję ocenia z punktu widzenia swoich własnych założeń). W ramach systemu politycznego wszystkie oceny są następnie redukowane i stanowią sygnał do podjęcia inicjatywy odpowiedniej modyfikacji działań przez systemy operacjonalizujące politykę, to jest system prawny i system działań oddziaływania pozaprawnego.

Fundamentalne kryteria kontroli – kwalifikatory jakości działań

Istota współzależności działań

Z punktu widzenia każdej organizacji sprawne działanie daje się zdefiniować jako ukierunkowane wykorzystanie rozmyślnie zakumulowanych zasobów do osiągnięcia wyznaczonych przez nią celów. Stąd zasadniczymi kryteriami oceny takiego działania jest ich właściwa integracja, koordynacja bądź koncentracja. Ich konkretna treść zależy od formy wzajemnej zależności pomiędzy działaniami (pojętymi jako konglomeraty pragmatyczne).

W ujęciu Jamesa Thompsona, współzależności mogą przybrać postać:

- sekwencyjną (*sequential*) – pojawiającą się wtedy, gdy osiągnięcie rezultatów jednego działania warunkuje sensowne podjęcie innego działania, gdyż są do tego działania konieczne – przez co drugie działanie musi nastąpić po udanym zakończeniu pierwszego;
- wzajemną (*reciprocal*) – charakteryzującą taką sytuację, w której – równolegle – rezultaty jednego działania są produktami niezbędnymi do właściwego przeprowadzenia innego działania i odwrotnie; stąd działania o współzależności wzajemnej tworzą zbiory

prakseologicznie powiązane: na przykład prawidłowo prowadzona w jednostce administracji publicznej kontrola wewnętrzna (zarządcza) jest tak powiązana z każdą inną objętą nią funkcją tej jednostki;

- kontrybucyjną (*pooled*[11]) – oznaczającą sytuację, w której – bez konieczności jakiegoś szczególnego skoordynowania w czasie – prawidłowy przebieg każdego z działań jest potrzebny do zapewnienia prawidłowego przebiegu każdego innego działania z tego powodu, że każde „dyskretnie przyczynia się do funkcjonowania wszystkich innych działań", a zarazem „każde jest przez te wszystkie inne działania wspierane"[12].

Pomiędzy tymi rodzajami współzależności istnieją konieczne związki. Stąd zaistnienie w danej organizacji kontrybucyjnej współzależności działań wskazuje, że jej operacje są na tyle skomplikowane, że muszą w niej występować także sekwencyjne i wzajemne relacje pomiędzy działaniami. W każdej organizacji – bez względu na stopień komplikacji jej funkcjonowania – istnieje kontrybucyjna współzależność działań. Dlatego też jakość funkcjonowania organizacji w tym zakresie jest zawsze jednym z zasadniczych kryteriów kontroli.

Integracja i koncentracja działań

W kontekście wskazanych rodzajów wzajemnych zależności pomiędzy działaniami (pojętymi jako konglomeraty prakseologiczne, czyli jako działania *sensu largo*) integracja, koordynacja i koncentracja są kwalifikatorami jakości funkcjonowania wystarczająco złożonych organizacji – takich, jakimi z pewnością są organizacje wykonujące misję obejmującą wykonywanie zadań władzy państwowej w strukturze, w której są one aparatem obsługującym organy takiej władzy oraz tworzą większą całość, którą można określić jako aparat państwowy. W każdej, bez względu na misję, organizacji integracja działań oznacza „scalenie ich w całość jak najprzydatniejszą do celu"[13]. Wymaga ona więc przede wszystkim zgromadzenia i utrzymania takich zasobów, które są niezbędne do wykonania zintegrowanych działań, jak również ich zaangażowania we właściwym miejscu i czasie. Owo nagromadzenie i utrzymanie, a także zaangażowanie w odpowiednim czasie jest koncentracją, gdyż odnosi się do całości konglomeratu prakseologicznego (tj. działania wraz z jego oporządzeniem w zasoby). W tym sensie, koncentracja jest pewnym aspektem koordynacji. Tadeusz Kotarbiński uznał ją za pozytywną stronę koordynacji (o czym mowa będzie nieco dalej)[14].

---

[11] Angielski czasownik *to pool* oznacza zebranie czegoś (zwłaszcza środków, funduszy) w jedną całość, w celu uzyskania jakiejś wspólnej korzyści (np. w celu ich późniejszego podzielenia według ustalonej wcześniej formuły); zob. *The Compact Edition of the Oxford English Dictionary: Complete Text Reproduced Micrographically*, vol. II, Oxford University Press, Oxford 1985, s. 2238.

[12] J. Thompson: *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, McGraw-Hill, New York 1967, s. 54-55.

[13] T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*, Zakład im. Ossolińskich, Łódź 1955, s. 208.

[14] Tamże, s. 215.

Kontrola zewnętrzna organów administracji publicznej i obsługujących je urzędów w znacznym zakresie dotyczy integracji rozumianej jako konieczny walor działań podejmowanych przez te podmioty, od których oczekuje się ujęcia ich w sensownie zaprojektowane procesy: konkretnie takie, które są nakierowane na konkretnie legitymowane cele, podjęte we właściwym (stosowanie do natury, w tym i dynamiki, działania wymaganego ze względu na zjawisko, na jakie ma ono oddziaływać – czyli na jego pragmatyczny korelat) czasie i z zastosowaniem właściwych zasobów oraz narzędzi (rozumianych jako swoiste skonfigurowanie pod kątem uzyskania przejścia procesu do jego następnego etapu, zasobów i technik ich wykorzystania).

Koordynacja działań

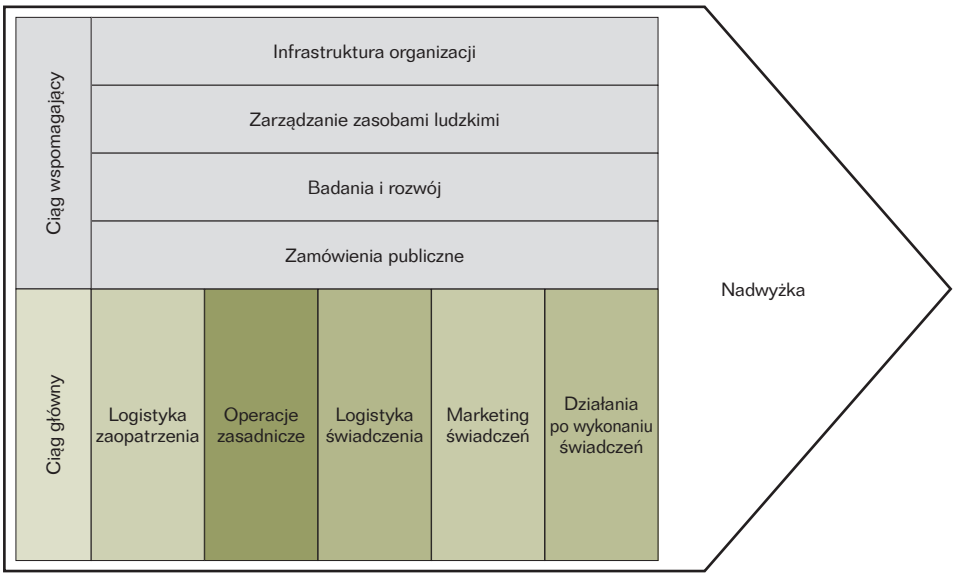
Za kryterium oceny działania jednostek kontrolowanych często obiera się koordynację. Zdaniem Tadeusza Kotarbińskiego, jest ona istotnym warunkiem racjonalnej integracji działań[15]. Ma postać negatywną i pozytywną. Pierwsza polega na osiągnięciu stanu, w którym poszczególne działania (pojęte szeroko, jako pragmatyczne konglomeraty) „sobie nie przeszkadzają" – to znaczy nie przebiegają w taki sposób, ani nie prowadzą do takich skutków, że utrudniałoby to albo uniemożliwiało sprawne przeprowadzenie innych działań, które są w jakiejś prakseologicznej z nimi relacji. Pozytywna postać koordynacji wymaga zaś, by będące ze sobą we wspomnianej relacji działania wzajemnie się wspomagały albo co najmniej prowadziły do osiągnięcia ostatecznie wspólnego dla nich celu.

Zarówno neutralność relacji pragmatycznej, jak i wchodzenie w relacje wzajemnego wzmacniania wykluczają sytuację, w której cele byłyby wobec siebie w sprzeczności logicznej bądź pragmatycznej. W pierwszym wypadku oznaczałoby to sytuację, w której jeden cel jest logicznym przeciwieństwem innego, w drugim zaś sytuację, w której osiągnięcie jednego celu (niebędącego w logicznej relacji przeciwieństwa z innym celem) niweczyłoby wartość innego celu.

Koordynacja może mieć także aspekt wewnętrzny bądź zewnętrzny; w każdym aspekcie występuje przy tym w wielostopniowym modelu agregacji. W aspekcie wewnętrznym koordynacja odnosi się do właściwego ułożenia relacji pomiędzy poszczególnymi składnikami łańcucha wartości danej organizacji (tę koncepcję przedstawia rysunek 2, s. 51). Innymi słowy, spełnienie wymogu koordynacji wymaga od organizacji takiego ułożenia wzajemnych relacji pomiędzy jej funkcjami, by działała ona najsprawniej. Schodząc na niższy poziom agregacji, koordynacja może także oznaczać wymóg odpowiedniego zgrania wszystkich działań podejmowanych

[15] Tamże, s. 218.

Rysunek 2. **Łańcuch wartości (wyższy poziom agregacji)**



Źródło: Adaptacja koncepcji M. E. Portera, mającej pierwotnie zastosowanie do sektora prywatnego; zob. M. E. Porter: *Competitive Advantage: Creation and Sustaining Superior Performance*, Free Press, New York 1985, s. 36-61.

w ramach każdej z funkcji łańcucha wartości (rysunek 2 już tego poziomu agregacji nie przedstawia – gdyby przedstawiał, każdy ze składników tego łańcucha musiałby być „rozpisany" na konkretne działania, które są konieczne, by zapewnić jego funkcjonowanie).

W aspekcie zewnętrznym koordynacja oznacza dostosowanie modelu działania organizacji do istoty i dynamiki zjawisk, do których owo działanie się odnosi (również na różnych możliwych poziomach agregacji) – na przykład w odniesieniu do działu administracji, za który odpowiedzialny jest dany organ administracji państwowej, przez takie obszary, które są obszarem koniecznego współdziałania wielu takich organów, aż po poziom, w którym pytanie o koordynację działań odnosi się do funkcjonowania całej sfery możliwej interwencji publicznej. W takim ujęciu, na najwyższym poziomie agregacji, w zasadniczym modelu koordynacji będzie chodziło o jakość oddziaływania podmiotów kontrolowanych na te składniki ich środowiska, wobec których mają one kompetencję zmiany – w modelu oddziaływania, przedstawionym na rysunku 1.

Stosunkowo często z tak rozumianym obowiązkiem koordynacji mamy do czynienia wtedy, gdy wynika on wyraźnie z przepisów prawa – najczęściej odnoszących się do aktywności prawotwórczej organów administracji publicznej, co do której takie przepisy wymagają od nich podjęcia określonych działań

w „porozumieniu" z jakimiś innymi organami). Aspekt zewnętrzny koordynacji pojawia się także wtedy, gdy jest elementem modelu działania deklarowanego przez samą jednostkę kontrolowaną bądź przyjmowanego przez NOK w wyniku jakiegoś sensowego sylogizmu formułowanego w procesie subsumpcji (np. w postaci rodzącej oczekiwanie, że określone działania jednego organu administracji publicznej będą sensownie ułożone względem działań innego organu albo jakichkolwiek innych podmiotów).

Przez koordynację można rozumieć postulat dotyczący odpowiedniego powiązania bądź ułożenia działań wobec siebie pod względem jakościowym, ilościowym i czasowym. Koordynacja musi polegać na włączaniu do działania wszystkich tych elementów, które są niezbędne do zapewnienia temu działaniu powodzenia. Elementy te muszą być przy tym właściwe do tego celu, dostosowane co do ilości i zaangażowane w odpowiednim momencie[16].

Koordynacja może dotyczyć działań oraz celów – odnosi się więc zasadniczo do całych konglomeratów pragmatycznych. Ma zatem wymiar dynamiczny (proceduralny) i statyczny (materialny). W wymiarze dynamicznym procedura działania przyjęta w danej jednostce jest skoordynowana wtedy, gdy zapewnia odpowiednie „zgranie" ich w czasie i przestrzeni oraz co do samej ich treści. W wymiarze statycznym (materialnym) oznacza zaś uzyskanie rezultatów, które są albo w neutralnej wzajemnej relacji pragmatycznej (tzn. nie mają wobec siebie żadnych istotnych społecznych relacji), choć same w sobie są pożądane, albo są w relacji pragmatycznej wzajemnego wzmacniania. Relacja polega na tym, że osiągnięcie jednego celu wzmacnia bądź utrwala efekty innych – już osiągniętych bądź osiąganych celów. Szczególnego rodzaju postacią relacji wzmacniania jest relacja synergii, oznaczająca takie wzmocnienie efektów, które tworzą przyrost wartości społecznej ponad wartość każdego z osiągniętych celów.

Zasadniczymi oznakami podejmowania w jednostce kontrolowanej wysiłków w celu koordynacji działań (zarówno w jej wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym) jest zastosowanie przez nią instrumentarium koordynacji.

W klasycznej już koncepcji J. Thompsona składa się na nią:

- określanie standardów działań – przez co należy rozumieć przyjmowanie w miarę sztywnych reguł wyznaczających treść (a więc i ich pragmatyczne granice); warto zwrócić uwagę, że w tym zakresie przedmiotem kontroli jest także to, czy owe standardy są ze sobą spójne i czy pozwalają jednostce na właściwe radzenie sobie w sytuacjach, w których mają zastosowanie;
- przyjęcie planów działania – określających sposób powiązania ze sobą poszczególnych działań (także z uwzględnieniem aspektu czasowego) z punktu

[16] Zob. np. J. Zieleniewski: *Organizacja i zarządzania*, PWN, Warszawa 1969, s. 262-263; M. H. Moore: *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge 2000, s. 239-192.

widzenia przyczynienia się przez nie do osiągnięcia zidentyfikowanych w jednostce jej zasadniczych celów;
- zapewnienie właściwego przepływu informacji w jednostce – umożliwiającego szybką reakcję dostosowawczą jednostki w razie zaistnienia takiej konieczności[17].

Materialne kryteria oceny jakości działań

Pojęcie i funkcje materialnych kryteriów oceny

Kryteria oceny są legitymizowanymi w jakimś systemie społecznym, ujętymi w postaci wyidealizowanej, uznanymi w tym systemie za pożądane, przymiotami (atrybutami) zjawisk bądź stanów rzeczy, służącymi za punkty odniesienia w porównaniu ze zjawiskami bądź elementami rzeczywiście występującymi. W każdym modelu kontroli trzeba wyznaczyć kryteria odpowiednie do jej celów. Kryteria te muszą odzwierciedlać ogólne aspekty modelu kontroli, jak również być dostosowane do specyfiki jednostek kontrolowanych. Decydując o przydatności, adekwatności danego kryterium, a zatem i o jego zastosowaniu w kontroli, powinno się rozważyć jego znaczenie w ogólnym modelu oceny, w tym ujęciu jego kompletność i wiarygodność dla interesariuszy kontroli. Osiąga się to przede wszystkim przez wybór takich kryteriów, które w danej sytuacji mogą być uznane za pozwalające na obiektywizm ocen oraz na powtarzalne zastosowanie w stosunku do wszystkich innych bądź choćby podobnych czy takich samych jednostek kontrolowanych. Wybór konkretnych kryteriów kontroli powinien być dostosowany do jej celów i rodzaju. Kryteria mogą być ogólne lub szczegółowe, i mogą pochodzić z różnych źródeł, w tym przepisów prawa, procedur wewnętrznych, norm określających standardy działania czy najlepszych praktyk. Powinny być one komunikowane odbiorcom informacji o wynikach kontroli, aby umożliwić im pełne zrozumienie, jak przedmiot został oceniony lub zmierzony[18].

Podstawowe kryteria kontroli NOK są zazwyczaj ustalone ogólnie w przepisach prawa regulującego ich działanie. W Polsce są one ustalone w szczególności w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[19]. Ustawa ta w art. 2 ust. 5 za kryterium kontroli uznaje legalność i gospodarność; innymi kryteriami kontroli jest także rzetelność oraz celowość (zob. art. 203 Konstytucji RP oraz art. 4 ustawy o NIK). Z kolei ustawa o finansach publicznych w art. 68 przyjmuje, że kryteriami kontroli zarządczej (a więc wewnętrznej) mają być legalność, efektywność, oszczędność oraz terminowość. Wymienione kryteria zasadniczo nie mają samodzielnej definicji

[17] J. Thompson, op. cit., s. 55-56. J. Thompson określa ten instrument jako „standardyzację", „koordynację przez plan" (*coordination by plan*) oraz koordynację przez wzajemne dostosowanie (*coordination by mutual adjustment*).
[18] Zob. standard ISSAI 100, § 27.
[19] DzU.2015.1096 j.t.

ustawowej, toteż muszą być interpretowane na gruncie reguł językowych i przy wzięciu pod uwagę zasadniczych celów kontroli w danym porządku prawnym. W kontekście standardów INTOSAI kryteriom tym można przypisać cechę standardów ogólnych.

Pomiędzy poszczególnymi kryteriami określonymi ustawowo zachodzą zwykle związki prakseologiczne. Nie inaczej jest w przypadku regulacji polskiej. Na przykład wymieniony cel efektywności działania odnosi się do celu oszczędności i terminowości – rozumianych jako atrybuty sprawnego działania.

Legalność działań

Spełnienie kryterium legalności oznacza, że jednostka kontrolowana działa zgodne z prawem – również w takim wymiarze, że jej działania muszą mieścić się w granicach przez prawo wyznaczonych. Kryterium to nawiązuje więc do jednej z zasadniczych funkcji prawa w kontekście funkcjonowania sektora publicznego, którą jest wyznaczanie jego granic (a więc granic szeroko pojętej interwencji państwa).

Systemy prawne ujmują kryterium legalności szeroko. Na przykład polska ustawa o finansach publicznych wymaga od jednostek kontrolowanych nie tylko zachowania zgodności ich działań z przepisami prawa, ale także z przyjętymi w nich procedurami wewnętrznymi.

Efektywność, wydajność i kryteria powinowate

Kryterium efektywności jest kryterium prakseologicznym. W kontekście instytucjonalnym zasadniczo oznacza zdolność osiągania przypisanych (bądź po prostu akceptowalnych) danej organizacji celów[20]. Stąd w konkretnych sytuacjach kryterium to należy rozumieć jako takie, które nakazuje sprawdzić, czy podejmowane działania były zdatne do osiągnięcia zamierzonych celów – albo szerokich: przypisanych ustawowo, albo stanowiących konkretyzację szerokich celów ustawowych określających misję danej jednostki w konkretnych sytuacjach, z którymi miała ona do czynienia. Wydajność oznacza zaś odpowiedni standard określający stosunek zasobów zużytych w danym działaniu do uzyskanych w jego wyniku korzyści[21].

Powinowatymi z kryteriami efektywności i wydajności są kryteria oszczędności i terminowości. Te ostatnie mogą być traktowane jako miary ekonomiczności w rozumieniu T. Kotarbińskiego[22], na którą składa się wydajność i oszczędność. Pierwsza miara nakazuje porównać koszty danego działania do uzyskanych korzyści i uznać działanie za tym wydajniejsze, im bardziej korzyści przewyższają koszty. Z kolei oszczędność jest właśnie miarą wspomnianej rozbieżności pomiędzy kosztami i korzyściami. Terminowość zaś musi zawsze być oceniana w kontekście wszystkich

[20] Zob. np. A. Deshmukh, K. E. Karim, P. H. Siegel: *An Analysis of Efficiency and Effectiveness of Auditing to Detect Management Fraud. A Signal Detection Theory Approach*, „International Journal of Auditing" 2003, vol. 2, issue 2, s. 127-138.

[21] Zob. np. J. Pfeffer, G. R. Salancik: *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*, Stanford University Press, Stanford 2003, s. 11.

[22] T. Kotarbiński, op. cit., s. 124-131.

innych kryteriów poprawnego osiągania celów przez jednostkę. Zasadniczym sensem tego kryterium jest bowiem przestrzeganie przez nią przypisanych jej czynnościom urzędowym terminów ustawowych (np. terminów wydania decyzji administracyjnych ustalonych w przepisach prawa) – co oznacza, że terminowość jest zarazem pomocniczym kryterium oceny legalności działań jednostki.

Kryterium terminowości odnosi się także do terminów założonych przez samą jednostkę (a więc niewynikających z przepisów sztywno ustalających terminy), jak również – w uzasadnionych sytuacjach – może odnosić się do ogólnego kryterium obiektywnej konieczności wykonywania działań w rozsądnych terminach. W takim wypadku kryterium terminowości będzie wykazywało pomocniczość w stosunku do kryterium efektywności i oszczędności.

Wnioski

Kontrola w sektorze publicznym przeprowadzana przez NOK, w tym także przez NIK, jest ważnym czynnikiem inicjowania zmian w funkcjonowaniu państwa. W swoim zasadniczym zamierzeniu kontrola instytucji rządowych oraz innych jednostek sektora publicznego powinna mieć pozytywny wpływ na dobrobyt, ograniczać marnotrawstwo zasobów, którymi dysponuje dane społeczeństwo.

W innym ujęciu prawidłowo zaprojektowane i przeprowadzone kontrole służą wyznaczeniu pożądanych standardów działania, a jednocześnie promowaniu określonych wartości i podstawowych mechanizmów odpowiedzialności, co z kolei prowadzi do lepszych decyzji dotyczących funkcjonowania państwa.

W ramach ogólnego modelu pragmatycznego opisującego funkcjonowanie aparatu państwowego NOK promują działającą przejrzyście i legalnie, efektywną, wydajną i rozliczalną administrację publiczną. Niezależne, skuteczne i wiarygodne NOK są zatem niezbędnym elementem funkcjonowania państwa w systemie demokratycznym, a wspomniane atrybuty działań jednostek administracji publicznej są elementem stabilnej demokracji.

Właściwe zaprojektowanie modelu kontroli jest konieczne do prawidłowego wytyczenia sposobów i kierunków zmiany działania jednostek kontrolowanych. Prawidłowo skonstruowany model kontroli legitymizuje zarówno zakres kontroli, jak i jej przebieg; przekazuje interesariuszom procesu kontroli zasadnicze informacje dotyczące standardów prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej. W ujęciu ogólnym jego poszczególne elementy występują zawsze; sprzyja to iteracyjnemu użyciu kryteriów kontroli, co systemowo utrwala ich rozumienie i stosowanie.

Dokładniejsza analiza ogólnego modelu kontroli wskazuje, że jej przedmiotem nie może być tylko to, co jest deklarowane przez jednostkę kontrolowaną jako zakres jej działań i celów – bo jest to zawsze opis szczątkowy. Przedmiotem musi być i to, czy działania te są elementem przejrzystego i logicznie (pragmatycznie) prawidłowo zbudowanego, a więc przemyślanego modelu funkcjonowania jednostki kontrolowanej. Model ten ma służyć zasadniczo przetwarzaniu decyzji politycznych w pragmatyczny ciąg ich wykonania, obejmujący ich zapis w kodzie prawnym oraz zamierzone skutki wykonania

konkretnych zapisów tego kodu w postaci działań i współdziałań jednostki kontrolowanej z innymi podmiotami administracji publicznej albo podmiotami sektora prywatnego.

Źródłem elementów modelu są ogólne zasady pragmatyki. Mają one częste konkretyzacje w sformalizowanych wypowiedziach normatywnych, które przybierają postać standardów kontrolnych przyjmowanych w postaci dokumentów normalizacyjnych *sui generis*, takich jak ISSAI.

MAŁGORZATA HUMEL-MACIEWICZAK
radca prezesa NIK,
prof. dr. hab. **ARTUR NOWAK-FAR**
Szkoła Główna Handlowa

Słowa kluczowe: model kontroli, organy administracji publicznej, standardy ISSAI, kryteria kontroli, łańcuch wartości

Gwarancja rzetelnego postępowania i sprawiedliwego procesu

Zasada bezpośredniości w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK

Postępowanie dyscyplinarne w NIK, podobnie jak wszystkie inne postępowania, w których ustalana jest odpowiedzialność o charakterze represyjnym[1], oparte jest na zasadzie bezpośredniości[2]. Przestrzeganie tej zasady przede wszystkim w postępowaniu przed komisjami dyscyplinarnymi orzekającymi w I instancji ma doniosłe znaczenie dla zachowania gwarancji rzetelnego postępowania i sprawiedliwego procesu. Orzekanie nie byłoby jednak niekiedy możliwe, gdyby zasada bezpośredniości miała charakter absolutny, niedopuszczający odstępstw od niej w sytuacjach wyjątkowych.

RAFAŁ PADRAK

Zmiany w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli wprowadzone ustawą nowelizującą w 2011 r.[3] spowodowały, że postępowanie dyscyplinarne w NIK zostało unormowane bezpośrednio w ustawie o NIK. Z dniem 3 września 2011 r. przestało obowiązywać zarządzenie Marszałka Sejmu z 8 sierpnia 1995 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w Najwyższej Izbie Kontroli[4]. W rozdziale 4a ustawy o NIK – „Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów" zostały unormowane w szczególności rodzaje przewinień i kar dyscyplinarnych oraz podstawowe kwestie trybu wszczynania i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na wyczerpujące uregulowanie

[1] Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11.12.2008 r., K 33/07 (DzU.2008.225.1502).
[2] Por. wyrok Sądu Najwyższego z 04.10.2007 r., SNO 61/07, LEX nr 471835; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2014, s. 53.
[3] Ustawa z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU.2010.227.1482 ze zm.).
[4] MP.1995.40.474 ze zm.

postępowania dyscyplinarnego w ustawie o NIK, odsyłając w art. 97p tej ustawy do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach nieuregulowanych w ustawie o NIK.

Z przepisów rozdziału 4a ustawy o NIK można jednak wyinterpretować normy lub zespoły norm stanowiące zasady postępowania dyscyplinarnego, w szczególności zasadę prawa do obrony, zasadę dwuinstancyjności, a także bezpośredniości.

Zasada bezpośredniości najpełniej została omówiona w orzecznictwie i literaturze prawa karnego procesowego. Jest ona uznawana za jedną z naczelnych zasad procesowych i znajduje zakorzenienie w Konstytucji RP[5]. Na jej temat wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt P/11/09[6]. Trybunał zwrócił uwagę na gwarancyjną funkcję zasady bezpośredniego przeprowadzenia dowodu w postępowaniu sądowym na rozprawie. Zdaniem TK, zasada bezpośredniości jest ważną gwarancją kontradyktoryjności postępowania oraz równości stron procesowych. Ścisły związek tych zasad polega na tym, że korzystanie przez sąd z pierwotnych źródeł dowodowych[7] bezpośrednio na rozprawie daje stronom możliwość czynnego udziału w postępowaniu dowodowym przez stawianie pytań osobom przesłuchiwanym w ich obecności, zgłaszanie zastrzeżeń i uwag co do przeprowadzonych dowodów czy innych czynności. Umożliwienie każdej stronie procesu aktywności dowodowej i udziału w czynnościach dowodowych kształtuje sytuację, w której realna staje się możliwość dokonania prawdziwych ustaleń faktycznych. Dążenie do maksymalnej redukcji pośredników w źródłach dowodowych oraz do zwiększenia kontaktu sądu z pierwotnymi dowodami pozwala sędziom na zdobycie większego zakresu informacji.

Poznanie przez sąd zdarzenia przestępnego, a więc zawsze zdarzenia przeszłego, jest w istocie poznaniem pośrednim. Pomostem między osobą fizyczną występującą w roli organu postępowania a poznawaną rzeczywistością są dowody jako źródła informacji. Podkreśla się, że zasada prawdy materialnej wytycza cel postępowania dowodowego, natomiast zasada bezpośredniości określa jego metodę. Dyrektywa bezpośredniości obejmuje postulat, aby występujące między poznającym przeszłość sędzią a samą przeszłością ogniwa dowodowe były zredukowane do minimum, bowiem z doświadczenia życiowego i procesowego wynika, że im więcej ogniw pośrednich, tym większe niebezpieczeństwo zniekształceń na drodze

[5] Zob. P. Wiliński: *Proces karny w świetle konstytucji*, LEX nr 135588.

[6] DzU.2010. 236.1566.

[7] Dowody pierwotne to dowody oryginalne, pochodzące „z pierwszej ręki", czyli od osoby lub rzeczy (tj. źródła dowodowego), która miała bezpośredni kontakt z udowadnianym faktem, np. naoczny świadek. Natomiast dowodem pochodnym jest dowód pochodzący od osoby lub rzeczy, która nie miała bezpośredniego kontaktu z udowadnianym faktem, np. świadek ze słyszenia, kopia dokumentu. Oznacza to, że źródło dowodu w takiej sytuacji pośredniczy między dowodem pierwotnym a udowadnianym faktem.

do prawdy[8]. Sąd, przesłuchując bezpośrednio świadka lub oskarżonego, nie tylko zapoznaje się z tą relacją bez jakichkolwiek pośredników, lecz także może łatwiej ocenić wiarygodność tej relacji. Bezpośrednie przeprowadzenie dowodu ma zatem nie tylko duże znaczenie dla sądu, lecz także dla stron postępowania, a wszelkie wyjątki od zasady bezpośredniości negatywnie rzutują na aktywność procesujących się podmiotów.

Zasada bezpośredniości obejmuje trzy węższe dyrektywy, pozostające ze sobą w ścisłym związku:

- sąd powinien opierać się wyłącznie na dowodach przeprowadzonych na rozprawie (posiedzeniu);
- sąd powinien zetknąć się bezpośrednio ze źródłami i środkami dowodowymi;
- sąd powinien opierać się przede wszystkim na dowodach pierwotnych[9].

Wobec tego, że zasada bezpośredniości nie została wyrażona *expressis verbis* w Kodeksie postępowania karnego, należy w nim poszukiwać prawnych podstaw wymienionych dyrektyw składających się na nią. Jedynie pierwsza dyrektywa została sformułowana wprost w art. 410 k.p.k., według którego podstawę wyroku może stanowić tylko całokształt okoliczności ujawnionych w toku rozprawy głównej, jak również w art. 92 k.p.k. (podstawę orzeczenia może stanowić tylko całokształt okoliczności ujawnionych w postępowaniu, mających znaczenie dla rozstrzygnięcia)[10]. Zasada bezpośredniości jest wyprowadzana przez doktrynę i judykaturę z art. 174 k.p.k. (dowodu z wyjaśnień oskarżonego lub z zeznań świadka nie wolno zastępować treścią pism, zapisków lub notatek urzędowych) oraz *a contrario* z przepisów ograniczających posługiwanie się przez sąd dowodami pochodnymi przy ustalaniu stanu faktycznego, w szczególności z art. 389, 391-393a k.p.k.[11].

Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku wyraził pogląd, że zasada bezpośredniości nie ma charakteru absolutnego, zatem dopuszczalne jest wprowadzanie wyjątków od niej. Uzasadnieniem dla ich wprowadzenia mogą być następujące przesłanki: a) dowód pierwotny nie istnieje lub nie jest dostępny; b) dowód ma ze swej istoty charakter pochodny; c) zachodzi potrzeba weryfikacji dowodu pierwotnego przez wykorzystanie dowodu pochodnego; d) wymagają tego postulaty szybkości i ekonomii procesowej; e) istnieje potrzeba ochrony wartości innych niż trafność ustaleń w procesie karnym[12]. Aby wykorzystanie dowodów pochodnych było zgodne z prawem, muszą zostać spełnione

---

[8] Zob. np. J. Tylman: *Zasada bezpośredniości na tle zmian w polskim prawie karnym procesowym*, [w:] *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdy,* pod red. J. Skorupki, Oficyna 2009, Lex nr 104233. K. Nowicki: *Wyjątki od zasady bezpośredniości w procesie karnym*, „Przegląd Sądowy" nr 2/2009, s. 114.

[9] Zob. np. T. Nowak: *Zasada bezpośredniości w polskim procesie karnym*, Poznań 1971, s. 46-51; H. Paluszkiewicz: *Zasada bezpośredniości a wyrokowanie poza rozprawą w świetle kodeksu postępowania karnego*, [w:] *Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce*, Poznań 2004, s. 177; J. Tylman, op. cit.

[10] Zob. J. Tylman, op. cit.

[11] Zob. A. Gaberle: *Dowody w sądowym procesie karnym. Teoria i praktyka*, Warszawa 2010, s. 86; por. też: R. Kmiecik, E. Skrętowicz: *Proces karny. Część ogólna*, wyd. IV, Kraków 2004, s. 101.

[12] Tak A. Gaberle, op. cit., s. 90.

przewidziane przez ustawę warunki dopuszczalności takiej czynności.

Należy zauważyć, że wprowadzone przez ustawodawcę odstępstwa od zasady bezpośredniości są zróżnicowane. Wyjątki dotyczą nie zawsze zasady jako całości, ale często tylko poszczególnych jej elementów (dyrektyw). Poza tym różne są powody prawem przewidzianych wyjątków, co wyraźnie rzutuje na ich legislacyjny kształt. Biorąc pod uwagę szybki rozwój instytucji konsensualnych, również w naszym systemie karnoprocesowym, można je podzielić na tradycyjne (art. 389, 391 i n. k.p.k.) oraz na związane z – względnie nowymi – instytucjami (konstrukcjami) opartymi na tak zwanych porozumieniach procesowych (art. 387, 388 k.p.k.), w których zgoda co najmniej oskarżonego powoduje możliwość ograniczenia lub zaniechania postępowania dowodowego i wydawania wyroków na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w aktach postępowania przygotowawczego[13].

Przenosząc powyższe rozważania na grunt postępowania dyscyplinarnego w NIK, należy stwierdzić, że zasada bezpośredniości w tym postępowaniu obejmuje postulat, aby między komisją dyscyplinarną – dążącą do ustalenia stanu faktycznego – a zdarzeniem podlegającym ustaleniu występowało jak najmniej ogniw pośrednich, które mogą na skutek różnych zniekształceń wpłynąć na ustalenie prawdy materialnej. Obejmuje ona także swym znaczeniem kolejne postulaty, według których komisja dyscyplinarna powinna opierać się wyłącznie na dowodach przeprowadzonych na rozprawie, bezpośrednio zetknąć się ze źródłami i środkami dowodowymi oraz opierać się na dowodach pierwotnych. Stanowi ona nie tylko podstawę do właściwej oceny dowodów, ale także daje możliwość zapoznania się z dowodami przez strony postępowania, a w konsekwencji ich kontrolę i spożytkowanie dla obrony własnych interesów[14].

Jak już wyżej wskazano, zasada bezpośredniości realizuje się na rozprawie w fazie postępowania dowodowego. Komisja Dyscyplinarna w NIK rozpoznaje sprawy dyscyplinarne na rozprawie, o czym stanowi w szczególności przepis art. 97i ust. 1 ustawy o NIK. Stosownie do art. 97g ust. 2 i art. 97h ust. 1 i 2 ustawy o NIK, rozprawa jest jawna dla stron postępowania (tj. co do zasady – rzecznika dyscyplinarnego i obwinionego), osób wchodzących w skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oraz dla mianowanych kontrolerów. Biorąc pod uwagę represyjny charakter postępowań dyscyplinarnych, wydawanie orzeczeń o ukaraniu po przeprowadzeniu dowodów na rozprawie, odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego – należy przyjąć, że w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK obowiązuje zasada bezpośredniości.

Zasada bezpośredniości służy wykryciu prawdy obiektywnej i stwarza gwarancję właściwego orzekania[15]. Należy więc

[13] Zob. J. Tylman, op. cit.
[14] Por. wyrok SA w Łodzi z 03.04.2007 r., sygn. akt II AKa 35/07, LEX 395607.
[15] Por. wyrok składu 7 sędziów SN z 17.10.1980 r., V KRN 96/80, LEX nr 19709.

przyjąć, że orzekanie w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK powinno odbywać się po wszechstronnym rozważeniu wszelkich okoliczności zbadanych w toku postępowania dowodowego, a więc jawnych dla stron postępowania. Podstawę orzeczenia komisji dyscyplinarnej powinien stanowić zatem, stosownie do art. 410 k.p.k. i art. 365 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK, całokształt okoliczności ujawnionych w toku prowadzonej ustnie rozprawy. Natomiast odwoławcza komisja dyscyplinarna, w granicach środka odwoławczego (art. 433 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK), jest zobowiązana w szczególności do kontroli prawidłowości ustaleń faktycznych i oceny dowodów przeprowadzonych przez komisję odwoławczą, a zwłaszcza do kontroli, czy przekonanie komisji odwoławczej zostało oparte na wszechstronnej ocenie całokształtu okoliczności ujawnionych w toku rozprawy (art. 410 k.p.k.).

Ujawnienie dowodów powinno nastąpić na rozprawie. Jeżeli czynność ta nastąpiła po ogłoszeniu treści orzeczenia o ukaraniu, a nawet wcześniej, lecz po zamknięciu przewodu dyscyplinarnego, czyli bez umożliwienia stronom i członkom komisji dyscyplinarnej bezpośredniego zetknięcia się z tymi dowodami na rozprawie, to tego rodzaju uchybienie procesowe może mieć wpływ na treść orzeczenia o ukaraniu. Wynika to stąd, że nieujawnienie całokształtu okoliczności sprawy na rozprawie powoduje, że nie można mieć pewności, iż przekonanie komisji dyscyplinarnej o wiarygodności lub niewiarygodności określonych dowodów pozostaje pod ochroną zasady swobodnej oceny dowodów wyrażonej w art. 7 k.p.k.[16], która niewątpliwie ma zastosowanie również w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK[17]. Ponadto nieujawnienie całokształtu okoliczności sprawy na rozprawie może utrudnić realizację prawa do obrony. W świetle art. 410 k.p.k., komisja dyscyplinarna może czynić ustalenia faktyczne tylko na podstawie tych dowodów, do których strony mają dostęp w toku rozprawy, dzięki czemu mogą realizować swoje uprawnienia[18].

Reasumując, naruszenie art. 410 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK, polegające na oparciu orzeczenia o ukaraniu na dowodach nieujawnionych w toku rozprawy, stanowi obrazę przepisów postępowania, która może mieć wpływ na treść orzeczenia i stanowi podstawę do uchylenia przez odwoławczą komisję dyscyplinarną orzeczenia komisji dyscyplinarnej i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia w innym składzie[19].

Wszelkie odstępstwa od tej zasady powinny być dopuszczane przez komisję dyscyplinarną ostrożnie, z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy i wyłącznie w sytuacjach przewidzianych

[16] Por. wyrok SN z 23.07.2003 r., V KK 375/02, LEX nr 80278.
[17] Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, op. cit., s. 44, 48.
[18] Por. postanowienie SN z 08.03.2006 r., sygn. akt III KK 246/05, LEX nr 180773, wyrok SN z 04.04.2006 r., sygn. akt IV KK 454/05, OSNwSK 2006 r., z. 1, poz. 729.
[19] Por. np. wyrok SN z 17.09.2004 r., sygn. akt IV KK 102/04, LEX nr 126693.

w odpowiednio stosowanych przepisach Kodeksu postępowania karnego[20]. Należy przyjąć, że w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK zasada bezpośredniości może nie być zachowana w razie wystąpienia okoliczności wskazanych w szczególności w art. 387 i n. k.p.k.

Można wskazać następujące odstępstwa od zasady bezpośredniości:

1. *Odczytywanie na rozprawie protokołów zeznań świadków w razie niemożliwości przeprowadzenia dowodu albo potrzeby weryfikacji dowodu (art. 391 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK).*

Stosownie do art. 391 § 1 i 1a k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK, dopuszczalne jest odczytanie treści protokołu zeznań świadka, jeżeli:

- świadek bezpodstawnie odmawia zeznań;
- świadek zeznaje odmiennie niż poprzednio albo
- świadek oświadczy, że pewnych okoliczności nie pamięta;
- świadek przebywa za granicą;
- świadkowi nie można było doręczyć wezwania;
- świadek nie stawił się z powodu niedających się usunąć przeszkód;
- przewodniczący komisji dyscyplinarnej zaniechał wezwania świadka na podstawie art. 333 § 2 k.p.k. (tj. w sytuacji gdy rzecznik dyscyplinarny wniósł o zaniechanie wezwania i odczytanie na rozprawie zeznań świadków przebywających za granicą lub mających stwierdzić okoliczności, którym obwiniony w wyjaśnieniach swych nie zaprzeczył, a okoliczności te nie są tak doniosłe, aby konieczne było bezpośrednie przesłuchanie świadków na rozprawie);
- świadek zmarł, a także na podstawie art. 391 § 2 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK;
- świadek w innej toczącej się sprawie jest obwiniony o współudział w przewinieniu dyscyplinarnym objętym postępowaniem.

W wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, dokonanej ustawą z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw[21], z dniem 1 lipca 2015 r. przemodelowane zostało postępowanie karne w kierunku kontradyktoryjności, która stwarza najlepsze warunki do wyjaśnienia prawdy materialnej i najlepiej służy poszanowaniu praw uczestników postępowania. Obecnie zasadą jest, że strona[22], a nie przewodniczący zespołu orzekającego komisji dyscyplinarnej, odczytuje treść protokołów złożonych poprzednio

[20] Por. wyrok składu 7 sędziów SN z 17.10.1980 r., V KRN 96/80, LEX nr 19709.

[21] DzU.2013.1247 ze zm., zwana ustawą nowelizującą.

[22] Stosownie do art. 391 § 1b k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK, w wyjątkowym wypadku, uzasadnionym szczególnymi okolicznościami, jeżeli okoliczność będąca przedmiotem przesłuchania nie może być ustalona w inny sposób, to komisja dyscyplinarna, a nie strona, zadając pytanie, może odczytać protokół w zakresie, o którym mowa w art. 391 § 1 k.p.k. Ponadto w razie niestawiennictwa strony, na której wniosek dowód został dopuszczony, a także w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, w tym gdy komisja dyscyplinarna dopuściła i przeprowadza dowód z urzędu, dowód przeprowadza komisja dyscyplinarna w granicach tezy dowodowej (art. 391 § 1c k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK).

przez niego zeznań w postępowaniu wyjaśniającym lub przed komisją dyscyplinarną[23] w tej lub innej sprawie albo w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę. Po odczytaniu odpowiedniego fragmentu protokołu strona umożliwia świadkowi wypowiedzenie się co do jego treści i wyjaśnienie zachodzących sprzeczności. Zeznania mogą być odczytane jedynie w niezbędnym zakresie[24].

Przewidziane w art. 391 k.p.k. przyczyny odczytania zeznań świadka sprowadzają się do dwóch sytuacji: niemożliwość przeprowadzenia dowodu oraz potrzeba weryfikacji dowodu[25]. Komisja dyscyplinarna nie może korzystać z tego przepisu bez uprzedniego wyczerpania możliwości przesłuchania świadka. Odczytanie całości zeznań świadka, który stawił się na rozprawę, bez uprzedniego wysłuchania jego zeznań co do okoliczności sprawy narusza zasadę bezpośredniości oraz ustności rozprawy i nie znajduje podstawy prawnej. Każdy bowiem świadek powinien w warunkach swobody wypowiedzi zeznać to, co pamięta, a stosownymi pytaniami należy pomóc świadkowi w odtworzeniu szczegółów przez niego zapomnianych; ujawniając zaś odpowiednie fragmenty jego poprzednich zeznań, należy wyjaśnić ewentualnie występujące między nimi sprzeczności[26].

Za nieprawidłowe należy uznać odczytanie na rozprawie zeznań świadka z postępowania wyjaśniającego, po jego oświadczeniu, że nie ma nic więcej do dodania poza tym, co zeznał dotychczas. Komisja dyscyplinarna powinna podjąć próbę uzyskania informacji dowodowych. Na ogół można w tych sytuacjach przypuszczać, że istotą omawianego zachowania świadka jest próba uchylenia się od rzetelnego spełnienia powinności świadka, w szczególności ograniczenie się do werbalnego potwierdzenia treści zaprotokołowanych w postępowaniu wyjaśniającym, by w ten sposób zmniejszyć niedogodności i stres związany z zeznaniami, a zwłaszcza skrócić czas występowania w roli świadka, uniknąć sprzeczności z treścią protokołu zeznań złożonych przed rzecznikiem dyscyplinarnym, pretensji o treść zeznań ze strony osób nią zainteresowanych itp. Taka metoda odbierania zeznań nie sprzyja dochodzeniu do prawdy materialnej, zamierzonemu w art. 171 § 1 k.p.k. Przepis ten ustala, że zeznanie świadka powinno być przede wszystkim swobodną relacją, skontrolowaną przez konfrontację z innymi wypowiedziami tego świadka bądź innych

[23] W razie przesłuchania świadka przed odwoławczą komisją dyscyplinarną (art. 452 § 2 k.p.k. w zw. z art. 391 oraz art. 458 k.p.k. i art. 97p ustawy o NIK) możliwe jest również odczytanie w niezbędnym zakresie treści protokołów z zeznań świadka złożonych na rozprawie odwoławczej.

[24] Należy jednak pamiętać, że stosownie do art. 36 pkt 2 ustawy nowelizującej, w sprawach, w których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wniesiono do komisji dyscyplinarnej wniosek o ukaranie, przepis art. 391 k.p.k. stosuje się w brzmieniu dotychczasowym (tj. obowiązującym do 30.06.2015 r.) do czasu prawomocnego zakończenia postępowania

[25] Por. wyrok SA w Łodzi z 20.12.2005 r., sygn. akt II AKa 170/05, „Prokuratura i Prawo" nr 7-8/2007 (wkładka), s. 50.

[26] Por. wyrok SA w Krakowie z 14.12.2006 r., sygn. akt III AKz 29/05, „Krakowskie Zeszyty Sądowe" nr 2/2007, s. 41.

osób, a w końcu odpowiedziami na pytania. Świadek powinien własnymi słowami zeznać, co zapamiętał o istotnych faktach, ewentualnie co zostało mu przypomniane z jego zeznań w postępowaniu wyjaśniającym, a w razie potrzeby wyjaśnić rozbieżności, to jest podać, która z rozmaitych wersji jest prawdziwa i z jakich przyczyn podał tę wersję, której nie podtrzymuje[27].

Zaniechanie przez komisję dyscyplinarną podjęcia próby uzyskania od świadków spontanicznych wypowiedzi przed odczytaniem protokołów z postępowania wyjaśniającego rażąco narusza zasady bezpośredniości i ustności, a przez to wpływa na sposób ustalania prawdy materialnej, więc także na orzekanie[28].

2. *Odczytywanie na rozprawie wyjaśnień obwinionego w razie niemożliwości przeprowadzenia dowodu albo potrzeby weryfikacji dowodu (art. 389 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK).*

Obwiniony ma prawo skorzystać z prawa odmowy składania wyjaśnień (art. 300 § 1, art. 386 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK). Jeżeli jednak decyduje się składać wyjaśnienia, w wyjątkowych sytuacjach wolno odczytywać jego wcześniejsze wyjaśnienia. Postawa obwinionego może powodować odstępstwo od zasady bezpośredniości. Stosownie do art. 389 § 1-5 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK, dopuszczalne jest odczytanie treści protokołu wyjaśnień obwinionego, wyłącznie w odpowiednim zakresie, jeżeli:

- obwiniony nie stawił się na rozprawę,
- obwiniony odmawia wyjaśnień lub wyjaśnia odmiennie niż poprzednio albo
- obwiniony oświadcza, że pewnych okoliczności nie pamięta,

a ponadto wolno odczytać wyjaśnienia współobwinionego, który zmarł.

W razie zaistnienia powyższych okoliczności, po odczytaniu odpowiedniego fragmentu protokołu, strona (rzecznik dyscyplinarny) umożliwia obwinionemu biorącemu udział w rozprawie wypowiedzenie się co do jego treści i wyjaśnienie zachodzących sprzeczności (art. 389 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK). Odczytaniu podlegają protokoły wyjaśnień złożonych poprzednio przez obwinionego, występującego w charakterze obwinionego w tej lub innej sprawie w postępowaniu wyjaśniającym lub przed komisją dyscyplinarną[29] albo w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę. Należy podkreślić, że nie wolno odczytywać na rozprawie dyscyplinarnej protokołu zeznań, jakie obwiniony złożył w postępowaniu wyjaśniającym w danej sprawie w charakterze świadka. Zakaz obowiązuje również wtedy, gdy obwiniony wnosi o to, ponieważ uwzględnieniu takiego wniosku stoi na przeszkodzie treść art. 389 § 1 k.p.k.[30]. Przyjęta wyżej wykładnia przepisu art. 389 § 1 k.p.k.

---

[27] Por. wyrok SA w Krakowie z 28.01.1993 r., sygn. akt II Akr 267/92.

[28] Por. wyrok SA w Krakowie z 14.12.2006 r., sygn. akt III AKz 29/05, op.cit.

[29] W razie składania wyjaśnień przez obwinionego przed odwoławczą komisją dyscyplinarną (art. 452 § 2 k.p.k. w zw. z art. 389 i 458 k.p.k. oraz art. 97p ustawy o NIK) możliwe jest również odczytanie w niezbędnym zakresie treści protokołów z wyjaśnień obwinionego złożonych na rozprawie odwoławczej.

[30] Zob. uchwała SN z 08.02.1995 r., I KZP 37/94, OSNKW 1995, nr 3-4, poz. 15, wyrok SA w Lublinie z 29.04.2014 r., sygn. akt II AKa 2/14, LEX nr 1488652.

harmonizuje z zakazem przesłuchiwania obwinionego w charakterze świadka w jego własnej sprawie[31]. Z istoty prawa obwinionego do obrony i z jego procesowych gwarancji wynika, że obwiniony ma prawo odmówić złożenia wszelkich wyjaśnień i korzysta z przywileju bezkarności za ich fałszywą treść. Świadek natomiast ma obowiązek składania zeznań, a pouczony o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, podlega odpowiedzialności karnej wówczas, gdy są one fałszywe.

3. *Odczytywanie na rozprawie protokołów zeznań świadków albo wyjaśnień obwinionego, gdy bezpośrednie przeprowadzenie dowodu nie jest niezbędne (art. 392 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK).*

Stosownie do wymienionych przepisów, odstępstwo od zasady bezpośredniości odnosi się wyłącznie do dowodów z zeznań świadków lub wyjaśnień obwinionego i możliwości odczytania protokołów z tych czynności. Bezpośrednie przeprowadzenie dowodu w postępowaniu przed komisją dyscyplinarną nie jest niezbędne w świetle art. 392 § 1 k.p.k., jeżeli dowód:

- nie ma zasadniczego znaczenia dla sprawy, a jednocześnie
- nie pozostaje w zasadniczej sprzeczności z innymi dowodami
- i jest wewnętrznie niesprzeczny[32].

Tylko wówczas, gdy powyższe warunki są spełnione łącznie, dowód taki może być odczytany na rozprawie dyscyplinarnej, o ile żadna z obecnych stron nie sprzeciwia się temu. Na podstawie art. 392 § 1 k.p.k. odczytaniu na rozprawie podlegają protokoły czynności sporządzone nie tylko w postępowaniu wyjaśniającym w badanej sprawie, zatem nie tylko w postępowaniu dyscyplinarnym, ale i w każdym innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę.

4. *Uznanie za ujawnione, bez odczytywania, danych dotyczących osoby obwinionego (art. 394 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK).*

Podstawowymi czynnościami w postępowaniu dyscyplinarnym, które należy przeprowadzić w fazie postępowania wyjaśniającego, jest ustalenie danych dotyczących osoby obwinionego. Odpowiednie stosowanie art. 213 § 1 k.p.k. nakazuje ustalenie już przez rzecznika dyscyplinarnego co najmniej tożsamości obwinionego, jego wieku, wykształcenia (uzyskanego tytułu do wykonywania zawodu lub stopnia naukowego) oraz informacji o jego karalności za przewinienia dyscyplinarne. Ponadto wydaje się, że niezbędne jest ustalenie danych dotyczących przebiegu pracy zawodowej obwinionego w NIK – na podstawie dokonywanych okresowych ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów NIK. Celem pozyskania danych dotyczących osoby obwinionego jest nie tylko zapewnienie prawidłowej oceny przebiegu i przyczyn wydarzeń, ale przede wszystkim umożliwienie wydania orzeczenia w części odnoszącej się do wymiaru kary, uwzględniającego wszystkie okoliczności, które mają wpływ na wymiar kary[33].

[31] Por. uzasadnienie uchwały SN z 20.06.1991 r., I KZP 12/91, OSNKW 1991, z. 10-12, poz. 46, s. 2.
[32] Por. postanowienie SN z 04.05.2007 r., sygn. akt WZ 13/07, LEX 471428.
[33] Por. wyrok SN z 06.06.1974 r., sygn. akt II KR 74/74, OSNKW 1974, nr 10, poz. 187.

Należyte wypełnienie przez organy orzekające w postępowaniu dyscyplinarnym tego obowiązku ma tym donioślejsze znaczenie, im większa jest waga popełnionego przewinienia i surowszy przewidywany wymiar kary[34]. Dane dotyczące osoby obwinionego podlegają dowodzeniu w postępowaniu dowodowym. W myśl art. 213 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK, ustawodawca w postępowaniu dyscyplinarnym nie poprzestał na domniemaniu niekaralności obwinionego, lecz rozciągnął obowiązek dochodzenia do prawdziwych ustaleń faktycznych również w tej sferze[35].

Powyższe dane są gromadzone w teczce akt osobowych obwinionego i powinny znaleźć się w aktach sprawy dyscyplinarnej (w postaci uwierzytelnionych wyciągów dokumentów lub informacji uzyskanej z jednostki organizacyjnej NIK prowadzącej sprawy kadrowe). Dane te powinny być następnie ujawnione w toku rozprawy dyscyplinarnej. Artykuł 394 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK umożliwia uznanie za ujawnione, bez odczytywania, danych dotyczących osoby obwinionego, a więc przewiduje odstępstwo od zasady bezpośredniości[36]. Komisja dyscyplinarna powinna wydać postanowienie o uznaniu dokładnie określonych dokumentów za ujawnione (wraz ze wskazaniem ich numeracji w aktach sprawy) i zaliczeniu ich do materiału dowodowego, powołując się odpowiednio na przepisy art. 394 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK. Postanowienie powinno być wydane przed zamknięciem przewodu dyscyplinarnego (art. 405 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK), ponieważ na tej czynności kończy się faza rozprawy, w trakcie której jest prowadzone postępowanie dowodowe[37].

5. *Uznanie za ujawnione, bez odczytywania, protokołów i dokumentów podlegających odczytaniu na rozprawie (art. 394 § 2 w zw. z art. 393 k.p.k. oraz art. 97p ust.o NIK).*

Stosownie do art. 394 § 2 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK, protokoły i dokumenty podlegające odczytaniu na rozprawie można uznać, bez ich odczytania, za ujawnione w całości lub w części. Należy jednak je odczytać, jeżeli wnosi o to strona, która nie miała możliwości zapoznania się z ich treścią. Przepis art. 392 § 2 k.p.k. stosuje się odpowiednio.

Przepisy te pozwalają uznać za ujawnione w toku przewodu dyscyplinarnego, bez odczytywania, protokoły i dokumenty, o których mowa w art. 393 k.p.k. Odstępstwo od zasady bezpośredniości jest spowodowane względami ekonomiki procesowej. Rozprawa dyscyplinarna może bowiem zostać znacząco skrócona, bez szkody dla czyjegokolwiek interesu procesowego, ponieważ treść tych dokumentów jest znana zainteresowanym[38].

---

[34] Por. wyrok SN z 10.03.1971 r., sygn. akt III KR 7/71, OSNKW 1971, nr 7-8, poz. 108.
[35] Por. wyrok SN z 01.03.2005 r., sygn. akt V KK 13/05, LEX nr 146290.
[36] Ze zdania drugiego art. 394 § 1 k.p.k. wynika jednak, że dane dotyczące osoby obwinionego należy odczytać na rozprawie na żądanie obwinionego lub obrońcy.
[37] Por. wyrok SN z 26.05.2004 r., sygn. akt V KK 15/04, LEX 109510.
[38] Por. L. Paprzycki: *Komentarz aktualizowany do art. 394 Kodeksu postępowania karnego*, opubl. w bazie LEX.

Ujawnieniu bez odczytywania mogą zatem podlegać:

- protokoły oględzin, przeszukania i zatrzymania rzeczy;
- opinie biegłych, instytutów, zakładów lub instytucji;
- wszelkie dokumenty urzędowe złożone w postępowaniu wyjaśniającym lub prowadzonym przed komisjami dyscyplinarnymi albo w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę[39];
- wniosek o ukaranie;
- wszelkie dokumenty prywatne powstałe poza postępowaniem karnym, w szczególności oświadczenia, publikacje, listy oraz notatki (z wyjątkiem notatek dotyczących czynności, z których wymagane jest sporządzenie protokołu, np. z przesłuchania świadka).

Do uznania za ujawnione, bez odczytywania, wyżej wymienionych protokołów i innych dokumentów nie jest konieczna zgoda stron. Odczytanie tych dowodów jest obligatoryjne, jeżeli wnosi o to strona, która nie miała możliwości zapoznania się z ich treścią[40].

Wniosek o odczytanie dokumentów, pochodzący od strony, której dokumenty te nie dotyczą, nie jest jednak skuteczny.

Należy również pamiętać, że przepis art. 394 § 2 k.p.k., dopuszczający ujawnienie bez odczytywania protokołów podlegających odczytaniu, jest związany z regulacją zawartą w art. 391-393 k.p.k. W sytuacji bowiem, gdy oświadczenia dowodowe zawarte w owych protokołach odbiegają od tych, które wynikają z innych ujawnionych uprzednio protokołów i bezpośrednich oświadczeń danego źródła, niezbędne staje się ich odczytanie, i to w obecności danego źródła dowodowego, dla wyjaśnienia rozbieżności[41].

Ponadto warto zauważyć, że uznawanie wyżej wymienionych protokołów i pozostałych dokumentów za ujawnione bez odczytywania nie jest obligatoryjne – z treści art. 394 § 2 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK wynika, że komisja dyscyplinarna może to zrobić. O uznaniu dokumentów za ujawnione decyduje komisja dyscyplinarna w formie postanowienia (zob. wyżej pkt 5).

6. *Wydanie orzeczenia o ukaraniu po przeprowadzeniu bezpośrednio na rozprawie jedynie dowodu z wyjaśnień obwinionego (dobrowolne poddanie się odpowiedzialności dyscyplinarnej – art. 387 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK).*

Powyższe rozwiązanie legislacyjne jest przykładem tak zwanego porozumienia procesowego.

Stosownie do art. 387 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK, do chwili zakończenia pierwszego przesłuchania obwinionego (wszystkich obwinionych) na rozprawie, obwiniony może złożyć wniosek o wydanie orzeczenia o ukaraniu

[39] Wprawdzie w art. 393 k.p.k. wymienione są też dane o karalności, jednak w związku z tym, że są to dane dotyczące osoby obwinionego, uznaje się je za ujawnione bez odczytywania na podstawie art. 394 § 1 k.p.k. Podobnie wszelkie inne dokumenty zawierające dane dotyczące osoby obwinionego (zob. pkt 5 niniejszego artykułu).

[40] Por. L. Paprzycki: *Komentarz aktualizowany do art.394…*, op.cit.

[41] Por. wyrok SN z 06.01.2005 r., sygn. akt V KK 337/04, LEX nr 146234.

i wymierzeniu mu określonej kary, przewidzianej w art. 97a ust. 2 ustawy o NIK[42], bez przeprowadzenia postępowania dowodowego.

Zgodnie z art. 387 § 2 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, komisja dyscyplinarna może uwzględnić wniosek o wydanie orzeczenia o ukaraniu, gdy:

- okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego i wina nie budzą wątpliwości,
- a cele postępowania zostaną osiągnięte mimo nieprzeprowadzenia rozprawy w całości;
- wnioskowi nie sprzeciwia się rzecznik dyscyplinarny, a także pokrzywdzony należycie powiadomiony o terminie rozprawy oraz pouczony o możliwości zgłoszenia przez obwinionego takiego wniosku.

Komisja dyscyplinarna może uzależnić uwzględnienie wniosku obwinionego od dokonania w nim wskazanej przez siebie zmiany (art. 387 § 3 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK). Natomiast przychylając się do wniosku obwinionego, komisja dyscyplinarna może uznać za ujawnione dowody wymienione we wniosku o ukaranie lub dokumenty przedłożone przez stronę (art. 387 § 5 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK).

7. *Częściowe przeprowadzenie postępowania dowodowego (art. 388 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK).*

Przewidziane we wskazanych przepisach ograniczenie zasady bezpośredniości, będące również instytucją konsensualną (opiera się na porozumieniu procesowym), wymaga spełnienia następujących przesłanek:

- obwiniony przyznał się do winy,
- wyjaśnienia obwinionego nie budzą wątpliwości,
- strony obecne na rozprawie zgadzają się na częściowe przeprowadzenie postępowania dowodowego.

Podstawowym warunkiem skorzystania z unormowanej w art. 388 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK instytucji ograniczenia postępowania dowodowego jest to, aby obwiniony przyznał się przed komisją dyscyplinarną do winy i aby przyznanie to nie budziło wątpliwości. Jedną z przesłanek jest tu zatem osobiste złożenie przez obwinionego wyjaśnień przed organem orzekającym i nie wystarcza w tym względzie odczytanie protokołu jego wyjaśnień złożonych w postępowaniu wyjaśniającym[43].

Ograniczenie przez komisję dyscyplinarną postępowania dowodowego nie oznacza całkowitego zaniechania tegoż postępowania, a jedynie

[42] Katalog kar w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK jest następujący:
1) upomnienie;
2) nagana;
3) nagana z pozbawieniem możliwości podwyższania wynagrodzenia i awansowania na wyższe stanowisko służbowe przez okres do 2 lat;
4) przeniesienie na niższe stanowisko służbowe z jednoczesnym obniżeniem wynagrodzenia zasadniczego nie więcej niż o 20% przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy;
5) wydalenie z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli.

[43] Por. wyrok SN z 03.09.2009 r., sygn. akt V KK 196/09, LEX nr 519630.

daje możliwość nieprzeprowadzania wszystkich zgłoszonych w sprawie dowodów. Zatem oprócz wysłuchania obwinionego, komisja dyscyplinarna ma obowiązek przeprowadzenia także co najmniej jeszcze jednego dowodu[44].

Zgoda obecnych stron powinna być odnotowana w protokole z rozprawy. Musi określać zakres postępowania dowodowego, jaki ma być przeprowadzony na rozprawie bezpośrednio, poza wyjaśnieniami obwinionego[45].

Z orzecznictwa sądów w sprawach karnych wynika, że wszelkie odstępstwa od zasady bezpośredniości należy interpretować w sposób ścisły, zakazane jest dokonywanie wykładni ekstensywnej[46]. Nie wydaje się zatem możliwe odmienne podejście do zasady bezpośredniości i jej ograniczeń w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym w NIK. Przestrzeganie zasady bezpośredniości w postępowaniu dyscyplinarnym stwarza gwarancje prawidłowego ustalenia stanu faktycznego przez komisje dyscyplinarne, a także prawa do obrony oraz rzetelnego procesu, o których mowa w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[47]. Naruszenia w postępowaniu dyscyplinarnym przepisów regulujących odstępstwa od zasady bezpośredniości bardzo często będą mogły mieć wpływ na treść orzeczenia komisji dyscyplinarnej, stanowią więc względną przyczynę odwoławczą, o której mowa w art. 438 pkt 2 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK.

RAFAŁ PADRAK
Delegatura NIK w Lublinie

Słowa kluczowe: zasada bezpośredniości, postępowanie dyscyplinarne, Najwyższa Izba Kontroli, organy procesowe, przyczyna odwoławcza

[44] Por. wyrok SA w Warszawie z 05.03.2014 r., sygn. akt II AKa 47/14, LEX nr 1441572.
[45] Por. L. Paprzycki: *Komentarz aktualizowany do art. 388 Kodeksu postępowania karnego*, opubl. w bazie LEX.
[46] Por. wyrok SN z 11.06.2014 r., sygn. akt III KK 38/14, LEX nr 1477445; postanowienie SN z 26.07.2006 r., sygn. akt III KK 168/06, LEX nr 192990; wyrok SA w Lublinie z 17.11.1998 r., sygn. akt II AKa 167/98, LEX nr 62581.
[47] DzU.1993.61.284 ze zm.

Doświadczenia dwóch lat

NIK kontynuuje audyt w CERN

W 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli wstąpiła na ścieżkę działalności dotychczas niepraktykowanej. Było to samodzielne prowadzenie audytu[1] międzynarodowej jednostki działającej poza granicami Polski. Jednostką tą jest Europejska Organizacja Badań Jądrowych (CERN[2]) z siedzibą w Genewie, która powierzyła NIK prowadzenie audytu zewnętrznego w latach 2013–2015, z możliwością przedłużenia o kolejne dwa lata. Wybór audytora zewnętrznego CERN jest dokonywany przez konkurs ofert, do którego zapraszane są organy kontroli państw członkowskich organizacji. NIK została wyłoniona w konkursie, w którym oprócz niej uczestniczyły organy kontroli Hiszpanii, Norwegii i Szwajcarii. Polska jest członkiem CERN od 1989 r., lecz do tej pory nie starała się o tę prestiżową funkcję.

WIESŁAW KURZYCA

Europejska Organizacja Badań Jądrowych jest organizacją międzyrządową powstałą w 1954 r., której celem jest poszerzanie ludzkiej wiedzy na temat podstawowej struktury wszechświata przez prowadzenie badań w dziedzinie fizyki cząstek elementarnych, czyli badań podstawowych składników materii i sił działających między nimi. Na terenie CERN zbudowane zostało największe na świecie laboratorium badawcze, składające się z akceleratora i zderzacza cząstek umieszczonego w kolistym tunelu o długości 27 km, wydrążonym 100 m pod powierzchnią ziemi, oraz czterech potężnych detektorów sygnałów ze zderzeń cząstek pędzących w akceleratorze naprzeciw siebie z prędkością bliską lub równą prędkości

[1] Słowa „audyt" i „kontrola" mają podobne znaczenie. Słowa „audyt" używam dla opisywanej formy działalności NIK w CERN w celu zaznaczenia pewnych różnic w podejściu odnośnie do zakresu, metody i dokumentów sprawozdawczych między audytem a kontrolą oraz podkreślenia międzynarodowego charakteru tej działalności. Należy dodać, że w Polsce tego rodzaju działalność (w odniesieniu do sprawozdań finansowych) określana jest terminem „rewizja finansowa".

[2] Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire.

światła. Największy z czterech detektorów – ATLAS – jest konstrukcją zbudowaną z elementów o precyzji szwajcarskiego zegarka, a jednocześnie ważącą 7000 ton, mającą długość 45 m i średnicę 25 m.

O znaczeniu tej organizacji dla światowej nauki wiele mówi fakt, że ośmiu uczonych pracujących w CERN lub których praca naukowa miała bezpośredni związek z badaniami tam prowadzonymi, zostało uhonorowanych nagrodami Nobla[3], z których dwie zostały przyznane w 2013 r. za teoretyczny wkład w odkrycie tak zwanej cząstki Higgsa, czyli elementu materii odpowiedzialnego za powstawanie masy. Jednym z ubocznych, lecz znaczących efektów pracy naukowej, było zaprojektowanie w CERN w 1990 r. przez jednego z uczonych[4] sieci www, z której obecnie powszechnie korzysta ogromna większość użytkowników Internetu na świecie.

Mandat NIK w CERN

Podstawowym mandatem NIK jest prowadzenie audytu finansowego CERN oraz dokonanie oceny „Rocznego raportu postępu CERN", który jest rodzajem sprawozdania z działalności tej organizacji w okresie minionego roku. Możliwe jest także przeprowadzenie innych audytów – wykonania zadań lub zgodności, które NIK i CERN mogą uznać za pożądane. Propozycja dodatkowego audytu może zostać sformułowana zarówno przez NIK, jak i CERN lub może być wspólną inicjatywą obu stron. Ostateczna decyzja w sprawie dodatkowego audytu jest podejmowana przez Radę CERN, która jest najwyższym organem decyzyjnym organizacji. Audyt jest prowadzony w dwóch oficjalnych językach CERN: angielskim i francuskim.

Audyt zewnętrzny w CERN jest prowadzony przez sześcioosobowy Zespół Audytu NIK pod kierownictwem radcy prezesa NIK Wiesława Kurzycy. Nadzór NIK nad audytem sprawuje Komitet Sterujący powołany przez prezesa NIK, któremu przewodniczy wiceprezes NIK Jacek Uczkiewicz. Komitet podejmuje decyzję o zatwierdzeniu strategii i planu audytu, monitoruje postęp audytu w ciągu roku, podejmuje decyzję w sprawie opinii o sprawozdaniach finansowych i „Rocznym raporcie postępu CERN" na podstawie projektów raportów kierownika Zespołu Audytu.

Rachunkowość CERN prowadzona jest zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego (IPSAS), natomiast audyt NIK odbywa się wedle międzynarodowych standardów naczelnych organów kontroli (ISSAI). Stosowanie wymienionych standardów ma znaczenie dla przyjętego zakresu, strategii i planu audytu, przygotowania się do jego przeprowadzenia, zastosowanej metody, kalendarza oraz zakresu i treści dokumentów sprawozdawczych. Audyt finansowy jednostki sektora publicznego, jaką jest

[3] Felix Bloch, Georges Charpak, Simon van der Meer, Carlo Rubia, Sam Ting, Jack Steinberger, Francois Englert, Peter Higgs.

[4] Wynalazcą www był pracownik naukowy CERN – Tim Berners-Lee. Adres pierwszej w historii strony www: <http://info.cern.ch/hypertext/WWW/TheProject.html>

CERN, obejmuje badanie sprawozdań finansowych i wydanie opinii o zbadanych sprawozdaniach (według IPSAS, jest to sprawozdanie z sytuacji finansowej, sprawozdanie z wyników finansowych, sprawozdanie ze zmian w aktywach netto/kapitale własnym, sprawozdanie z przepływów pieniężnych, porównanie budżetu z jego rzeczywistym wykonaniem oraz informacja dodatkowa – nota, zawierająca podsumowanie znaczących zasad rachunkowości i inne informacje objaśniające) oraz sprawdzenie i wydanie opinii o zgodności operacji i zdarzeń gospodarczych (transakcji) z uprawnieniami udzielonymi jednostce w ramach budżetu oraz o zgodności z innymi przepisami, przede wszystkim przepisami finansowymi organizacji i przepisami dotyczącymi wykonywania zamówień publicznych.

CERN sporządza dwa niezależne zestawy sprawozdań finansowych: jedno – dotyczące CERN jako organizacji prowadzącej badania naukowe w dziedzinie fizyki cząstek elementarnych i drugie – dotyczące działającego w jej strukturze Funduszu Emerytalnego. Dodatkowo CERN sporządza wspomniany wyżej „Roczny raport postępu", który obejmuje ogólne informacje o wykonaniu zadań w danym roku, założonych i osiągniętych celach, zarówno w działalności naukowej, jak i budowie i modernizacji infrastruktury badawczej, oraz szczegółowe dane dotyczące wydatków w podziale na poszczególne programy i projekty badawcze i infrastrukturalne.

Plan i wykonanie audytu

Strategia i plan audytu CERN budowane są na podstawie oceny ryzyka, które może wystąpić w istotnych obszarach działalności organizacji i spowodować zniekształcenie informacji finansowej podanej w sprawozdaniach finansowych lub niezgodność działań z przyjętym budżetem lub odpowiednimi przepisami. Rodzaj i zakres procedur audytu zależy od rozpoznanego ryzyka oraz oceny jakości i stopnia wdrożenia mechanizmów kontroli zarządczej wprowadzonych w CERN w celu zredukowania owego ryzyka do akceptowalnego poziomu.

Ocena ryzyka przeprowadzana jest w okresie przygotowania oraz podczas pierwszej części audytu, zwanej audytem śródrocznym, odbywającym się przed końcem roku obrachunkowego, który w przypadku CERN i jego Funduszu Emerytalnego jest rokiem kalendarzowym. Zidentyfikowanie ryzyka i odpowiadających mu mechanizmów kontroli zarządczej pozwala audytorom na selektywne planowanie dalszych procedur audytu, koncentrując je tam, gdzie ryzyko nieprawidłowości jest większe, a aktywność w ramach kontroli zarządczej słabsza.

Główna część audytu[5] CERN ma miejsce w pierwszej połowie roku następującego po zakończeniu roku kalendarzowego poddawanego audytowi, po części w centrali NIK – na podstawie informacji uzyskanych drogą elektroniczną, oraz w marcu i kwietniu każdego roku – na

[5] Nazywana jest także audytem końca roku, ponieważ odnosi się do informacji finansowej na koniec roku obrachunkowego.

terenie CERN. Audyt obejmuje dwie fazy – przed i po oficjalnym wydaniu sprawozdań finansowych. W pierwszej fazie wykonywane są procedury obejmujące ogólny przegląd sprawozdań finansowych oraz tych pozycji, które są obarczone głównym ryzykiem. W wypadku stwierdzenia zniekształcenia informacji w sprawozdaniach finansowych audytorzy powiadamiają o tym odpowiednich pracowników służb finansowych CERN i zwracają się o skorygowanie nieprawidłowości. Ten sposób pacy różni się od trybu stosowanego przez poprzednich audytorów zewnętrznych CERN, którzy poddawali audytowi oficjalnie wydane sprawozdania finansowe, zatem ich korekta w trakcie audytu nie była możliwa[6]. W drugiej fazie – finalnej części audytu, następuje sprawdzenie, czy zalecane korekty zostały wprowadzone oraz przeprowadza się pozostałe procedury audytu dotyczące istotnych pozycji sprawozdań finansowych, choć nieobarczonych wysokim ani średnim ryzykiem.

Rutynowym zadaniem w trakcie audytu jest także sprawdzenie wiarygodności informacji zawartych we wspomnianym „Rocznym raporcie postępu CERN". Zadaniem NIK jest sprawdzenie, czy podane w nim informacje finansowe są spójne i zgodne z informacjami zawartymi w poddanych audytowi sprawozdaniach finansowych oraz czy inne informacje i fakty podane w Raporcie są prawdziwe. Te ostatnie są weryfikowane przez audytorów NIK na podstawie cząstkowych sprawozdań z działalności poszczególnych departamentów CERN, protokołów spotkań organów CERN i innych dostępnych dokumentów.

Dodatkową pracą wykonaną na rzecz CERN z inicjatywy zespołu audytorskiego NIK w pierwszym roku audytu (2013/2014) było studium ładu organizacyjnego Funduszu Emerytalnego CERN. Studium zostało sporządzone z powodu wątpliwości stwierdzonych przez audytorów oraz sygnalizowanych przez pracowników CERN, czy podział kompetencji i odpowiedzialności w Funduszu pomiędzy kolegialne ciało rządzące a zarząd został ustalony prawidłowo, czy istnieje równowaga uprawnień między wymienionymi organami oraz czy CERN zapewnia odpowiedni poziom zawodowych kwalifikacji członków kolegialnego ciała rządzącego.

Raporty z audytu w CERN

Finalna część audytu obejmuje sporządzenie raportów z wykonanych zadań audytorskich – na przełomie kwietnia i maja każdego roku. Zawartość faktograficzna raportów jest w dużej mierze uzgadniana z odpowiednimi służbami CERN podczas roboczych spotkań przed zakończeniem głównej fazy audytu. Projekty raportów zawierają opinie o wiarygodności sprawozdań finansowych i zgodności użycia zasobów finansowych CERN oraz jej Funduszu

[6] Tryb pracy przyjęty przez audytorów NIK jest w pełni zgodny z międzynarodowymi standardami audytu najwyższych organów kontroli (ISSAI), choć do niedawna był głównie stosowany w sektorze prywatnym gospodarki i wywodzi się z międzynarodowych standardów rewizji finansowej (MSRF – ISA: *International Standards on Auditing*).

Emerytalnego z odpowiednimi przepisami. Ponadto sporządzane są wystąpienia do zarządów CERN i Funduszu Emerytalnego CERN, które zawierają uwagi[7] i zalecenia do wykonania przez wymienione zarządy. Układ treści uwag ma ściśle określoną strukturę, która jest oryginalnym wkładem audytorów NIK w ogólną strukturę wystąpień do zarządów[8]. Każda uwaga składa się z kilku odrębnych, oznaczonych śródtytułami części, w tym ze zwięzłego opisu sytuacji, czyli dokonanego ustalenia, precyzyjnego określenia kryteriów, według których formułowana jest ocena ustalenia (kryteriami są przede wszystkim prawa, przepisy i standardy, lecz mogą być nimi także dobre praktyki i kodeksy etyczne), a następnie określenia negatywnego wpływu lub skutku działania lub zaniechania opisanego w ustaleniu oraz zalecenia, którego wykonanie ma prowadzić do usunięcia negatywnego wpływu lub skutku działania lub zaniechania opisanego w ustaleniu. Struktura uwag, z jednej strony, sprzyja jakości opisu ustaleń i wynikających z nich zaleceń, a z drugiej – wspomaga proces realizacji zaleceń przez zarządy organizacji przez ich precyzyjne powiązanie z ustaleniem i skutkiem opisanego w ustaleniu działania lub zaniechania.

Wspomniane projekty raportów i wystąpień do zarządów, w tym także projekt raportu zawierający ocenę i uwagi dotyczące „Rocznego raportu postępu CERN" są wysyłane do szefów zarządów CERN i Funduszu Emerytalnego CERN w celu uzyskania komentarzy. Komentarze te są następnie włączane do raportów w miejscach, których dotyczą i uzupełniane przez stanowisko NIK, jeżeli dany komentarz tego wymaga. Raporty w takiej postaci są przedmiotem prezentacji i dyskusji podczas tak zwanego spotkania kończącego, które odbywa się corocznie w NIK z udziałem wysokich przedstawicieli CERN (współprzewodniczącymi spotkania są ze strony CERN: przewodniczący Komitetu Finansowego CERN, który jest jednocześnie przewodniczącym Stałego Doradczego Komitetu Audytu CERN, ze strony NIK: przewodniczący Komitetu Sterującego Audytem CERN – wiceprezes NIK).

Po spotkaniu kończącym kierownik Zespołu Audytu przygotowuje ostateczne wersje raportów, podpisuje je i przedstawia do podpisu przewodniczącemu Komitetu Sterującego. Podpisane raporty są następnie przesyłane przewodniczącemu Rady CERN[9], który je przekazuje wszystkim członkom Rady i innych ciał

[7] Uwaga *(observation)* według dobrych praktyk audytu prowadzonego według międzynarodowych standardów audytu jest kilkupunktowym stwierdzeniem dotyczącym zniekształcenia sprawozdania finansowego, przypadku nieprzestrzegania przepisów lub niedomagań kontroli zarządczej, którego zwieńczeniem jest zalecenie *(recommendation)*. Realizacja zalecenia ma prowadzić do usunięcia zniekształcenia, postępowania zgodnie z przepisami lub wzmocnienia kontroli zarządczej.

[8] Standardy audytu nie wypowiadają się szczegółowo na temat struktury wystąpienia do zarządu (*management letter*), przyjęte rozwiązanie jest zatem rezultatem doboru najlepszych praktyk stosowanych przez firmy audytorskie.

[9] Od 2013 r. funkcję przewodniczącej Rady CERN pełni prof. Agnieszka Zalewska z krakowskiego Instytutu Fizyki Jądrowej Polskiej Akademii Nauk.

CERN. Następnie raporty są prezentowane przez audytorów NIK i dyskutowane na forum Stałego Komitetu Audytu CERN, Komitetu Finansowego CERN oraz – finalnie – na czerwcowym posiedzeniu Rady CERN, gdzie są ostatecznie przyjmowane do wiadomości. Wspomniane posiedzenie Rady CERN kończy proces audytu za rok ubiegły i jednocześnie rozpoczyna proces audytu za rok bieżący, bowiem już we wrześniu kierownik Zespołu Audytu przedstawia zakres i harmonogram audytu za kolejny rok na spotkaniu Stałego Doradczego Komitetu Audytu CERN.

Rezultaty audytu w pierwszych dwóch latach

W ciągu pierwszych dwóch lat audytu w CERN (2013 r. i 2014 r.) NIK wydała opinie bez zastrzeżeń o sprawozdaniach finansowych CERN oraz Funduszu Emerytalnego CERN, co oznacza, że wymienione sprawozdania przedstawiały, we wszystkich istotnych aspektach, prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej, wyniku finansowego, przepływów finansowych i zmian wartości aktywów netto na koniec roku będącego okresem sprawozdawczym. Opinie bez zastrzeżeń dotyczyły również zgodności transakcji finansowych CERN i jej Funduszu Emerytalnego z budżetem i odpowiednimi przepisami organizacji. Także roczne raporty postępu zostały ocenione przez audytorów NIK jako spójne ze sprawozdaniami finansowymi i prawdziwe w warstwie faktograficznej.

Pomimo wspomnianych wyżej opinii bez zastrzeżeń, audytorzy NIK przekazali służbom finansowym CERN oraz Funduszu Emerytalnego CERN szereg uwag i zaleceń, zarówno w trakcie audytu, jak i w wystąpieniach do zarządów, które wprawdzie nie miały wpływu na opinie o sprawozdaniach finansowych i o zgodności, ale zmierzały do ulepszeń w prezentacji sytuacji finansowej, wyników finansowych i przepływów finansowych oraz do mocniejszego zabezpieczenia CERN przed nieprawidłowościami przy wydatkowaniu środków finansowych, które mogą stać się istotne, jeżeli mechanizmy i/lub czynności kontroli zarządczej nie zostaną wzmocnione. Najważniejsze ze wspomnianych problemów zostały także przekazane do wiadomości Radzie CERN (w formie zwrócenia uwagi) w treści raportów przez zawarcie w nich dodatkowych paragrafów objaśniających lub paragrafów dotyczących innej sprawy. Rada CERN otrzymuje również do wiadomości wystąpienia do zarządów, dzięki czemu jest w pełni poinformowana o wszystkich problemach, które zostały odnotowane przez audytorów w trakcie audytu.

Główną uwagę w odniesieniu do CERN skupiono na ujęciu, wycenie i rozliczaniu środków trwałych. Audytorzy NIK uznali, że przyjęta w 2007 r. przez CERN polityka rachunkowości w tym obszarze wymaga rewizji i korekty ze względu na rozwój organizacji od tamtego okresu. W 2008 r. zakończono budowę Wielkiego Zderzacza Hadronów, co stanowiło przełom w zakresie wykorzystania aparatury badawczej oraz wsparcia administracyjno-technicznego prowadzonych badań naukowych. Ponadto w okresie ostatnich 10 lat nastąpił także postęp w praktyce rachunkowości środków trwałych w sektorze publicznym, na podstawie „Międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego" (IPSAS). Zalecenia audytorów NIK

dotyczyły przede wszystkim stworzenia jednolitego rzeczowego i wartościowego rejestru środków trwałych dla całej organizacji, znacznego obniżenia progu uznania danego przedmiotu za środek trwały[10], wyceny wartości gruntów CERN otrzymanych od rządów Szwajcarii i Francji w formie quasi-darowizny według ich wartości godziwej, dokonywania regularnych przeglądów środków trwałych z punktu widzenia amortyzacji i ewentualnej utraty wartości z innych przyczyn, podziału wielkich urządzeń na komponenty oraz wprowadzenia kategorii zagregowanej wartości dla podobnych urządzeń lub przedmiotów. Audytorzy CERN sformułowali podobne zalecenie jak to dotyczące środków trwałych w odniesieniu do wartości niematerialnych – tutaj również potrzebna okazała się korekta dotychczasowej polityki rachunkowości, aby wartości niematerialne były pełniej ujmowane i bardziej precyzyjnie wyceniane. Do połowy 2015 r. władze CERN opracowały projekty zrewidowanej i znacznie rozszerzonej polityki rachunkowości w obu wspomnianych obszarach, które zostały pozytywnie ocenione przez audytorów NIK. Wprowadzenie wszystkich zaleceń, z uwagi na ich szeroki zakres, zostało rozłożone na okres dwóch lat – ich pełne wdrożenie jest planowane dla sprawozdań finansowych za 2015 r.

Inna ważna uwaga przekazana zarządowi CERN dotyczyła potrzeby skuteczniejszego pobudzania świadomości pracowników CERN w kwestii negatywnych skutków działań nieetycznych, prowadzących do oszustw, korupcji lub dotkniętych konfliktem interesów. W ramach realizacji zaleceń NIK władze CERN wprowadziły i upowszechniły dokument „Uczciwość w CERN", zdefiniowały konflikt interesów i wdrożyły politykę i procedury unikania konfliktu interesów przy wydatkowaniu wspólnych funduszy organizacji oraz wykorzystaniu infrastruktury badawczej.

Audytorzy NIK zwrócili również uwagę na dużą liczbę kontraktów zawieranych przez CERN z pojedynczymi dostawcami z pominięciem procedury przetargowej, chociaż w zgodzie z obowiązującymi przepisami organizacji. Audytorzy zalecili wprowadzenie rozróżnienia między kontraktem z pojedynczym dostawcą (dostawca wybrany przez jednostkę spośród kilku oferujących podobny produkt) a kontraktem z wyłącznym dostawcą (tylko jeden dostawca oferujący potrzebny produkt) oraz ponawianie w regularnych odstępach czasu przetargów dotyczących długookresowych dostaw od jednego dostawcy. Wspomniane rozróżnienie zostało wprowadzone do opisu procedur zamówień publicznych na stronie internetowej CERN, natomiast wymaga jeszcze, zgodnie z zaleceniem audytorów, uwzględnienia w wewnętrznych przepisach CERN dotyczących zamówień publicznych.

W odniesieniu do Funduszu Emerytalnego CERN audytorzy zwrócili uwagę na potrzebę poprawy dokładności wyceny bieżącej wartości zobowiązania funduszu wobec świadczeniobiorców, co będzie wymagało korekt założeń aktuarialnych

[10] Próg ten wynosił w CERN 3 mln franków szwajcarskich (CHF).

dotyczących przewidywanej śmiertelności populacji CERN oraz nowego podejścia do określenia stopy dyskonta, dotychczas wyznaczanej na podstawie oprocentowania 30-letnich obligacji rządowych w Szwajcarii[11].

Stwierdzono także inne uchybienia, w większości dotyczące niedomagań kontroli zarządczych, niemające obecnie wpływu na opinię o sprawozdaniach. Ze względu jednak na dużą liczbę i stopień skomplikowania procesów w działalności operacyjnej Funduszu Emerytalnego CERN[12], audytorzy NIK zalecili usprawnienie systemu kontroli zarządczej Funduszu, przyjmując jako wzorzec zmodernizowany system COSO[13]. Ponadto ważnym zaleceniem audytorów w stosunku do władz Funduszu Emerytalnego CERN jest rokroczne opracowywanie raportu z jego działalności, który przedstawiałby sytuację Funduszu i jego wyniki w szerszej perspektywie niż sprawozdania finansowe, prezentując wskaźniki i tendencje wzrostów/spadków aktywów, zwiększania/zmniejszania zobowiązań, zmian ilościowych w grupach członków i świadczeniobiorców, tendencje w kształtowaniu się wynagrodzeń, oczekiwanej żywotności na emeryturze itp. Raporty takie, rutynowo sporządzane przez fundusze emerytalne, dają solidną podstawę do długofalowej oceny sytuacji finansowej funduszy emerytalnych i podejmowania w odpowiednim czasie działań zmniejszających ryzyko niewypłacalności.

Wspomniane wyżej studium ładu organizacyjnego Funduszu Emerytalnego CERN zaowocowało osobnym raportem, w którym audytorzy NIK wskazali na kilka niedomagań. Zaliczyli do nich niespójność przyjętego modelu ładu organizacyjnego, który w CERN wydaje się połączeniem modelu jednopoziomowego (Rada Dyrektorów) i modelu dwupoziomowego (Zarząd i Rada Nadzorcza), przez co niektóre kompetencje zarządu i przedstawicieli kolegialnego ciała rządzącego nakładają się lub są niewłaściwie rozdzielone, co powoduje wewnętrzne nieporozumienia i może wpływać na jakość podejmowanych decyzji. Ponadto wewnętrzna struktura ciała kolegialnego nie zapewnia równoważnego wpływu na decyzje między grupą przedstawicieli członków i świadczeniobiorców a grupą reprezentującą kraje członkowskie. Audytorzy odnotowali również, że przygotowanie merytoryczne poszczególnych członków ciała kolegialnego (szczególnie w dziedzinie inwestycji kapitałowych i ocen aktuarialnych) nie zawsze odpowiadało potrzebom w pełni uświadomionego podejmowania decyzji. Ekspert zewnętrzny powołany przez władze CERN potwierdził wnioski raportu NIK, a następnie został opracowany program naprawczy

[11] Oprocentowanie wymienionych obligacji obniża się systematycznie w ostatnich latach, co powoduje radykalny wzrost bieżącej wartości długookresowego zobowiązania Funduszu Emerytalnego CERN, nie odzwierciedlając tym samym rzeczywistej sytuacji finansowej Funduszu.

[12] Jest to fundusz określonych świadczeń, który oprócz zbierania składek i wypłaty świadczeń prowadzi szeroką działalność inwestycyjną na globalnym rynku finansowym.

[13] System kontroli zarządczej opracowany w USA w 1992 r. przez *Komitet Organizacji Sponsorujących (COSO) w 1992 r.*, zmodernizowany w 2013 r. – przyjęty jako standard kontroli zarządczej, także w sektorze publicznym.

obejmujący przegląd i korektę dotychczasowych przepisów regulujących ład organizacyjny Funduszu.

Audytorzy NIK odnieśli się także do treści „Rocznego raportu postępu CERN". Uznając, że zawarte w nim informacje są spójne ze sprawozdaniami finansowymi CERN i prawdziwe także w zakresie nie objętym wymienionymi sprawozdaniami, audytorzy zalecili opracowanie bardziej precyzyjnych wskaźników efektywności[14] zarówno działań w domenie badań naukowych i wykorzystania ich rezultatów, jak i budowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury badawczej.

Opracowanie wspomnianych wskaźników nie jest łatwe, zatem uzgodniono, że wykonanie tego zalecenia będzie trwało dłużej niż jeden rok i będzie obejmowało wymianę poglądów między jego wykonawcami i audytorami w miarę wypracowania szczegółowych rozwiązań.

Wszystkie zalecenia audytorów NIK zostały potwierdzone przez Stały Komitet Audytu CERN oraz przyjęte do realizacji przez zarządy CERN i jej Funduszu Emerytalnego. W drugim roku audytu (2014/2015) audytorzy mieli możliwość sprawdzenia ich wykonania. Ogromną większość zaleceń (8 na 9 w CERN i 11 na 14 w Funduszu Emerytalnym) potwierdzono w wyniku audytu jako zrealizowane, a pozostałe są w trakcie wdrażania.

Przedstawione omówienie jest ledwie zarysem działalności audytorów NIK w CERN w ciągu pierwszych dwóch lat sprawowanego mandatu. Kilka z poruszonych zagadnień zasługuje na szersze, osobne potraktowanie. Należą do nich: zawartość informacyjna sprawozdań finansowych w porównaniu ze sprawozdaniami z wykonania budżetu, znaczenie sprawozdawczości dotyczącej środków trwałych i wartości niematerialnych dla gospodarowania nimi przez jednostkę publiczną, funkcjonowanie pracowniczych funduszy emerytalno-rentowych w porównaniu z systemami powszechnymi emerytur i rent, ład organizacyjny instytucji publicznych, tworzenie i rola nowoczesnych systemów kontroli zarządczej w sektorze publicznym. W każdej z wymienionych dziedzin zaangażowanie w audyt w CERN dostarcza interesujących doświadczeń.

Ponieważ zamiarem autora było przekazanie najważniejszych informacji o działalności audytorów NIK w CERN, na zakończenie nie może zabraknąć jednej, bardzo istotnej. Po podsumowaniu drugiego roku audytu Rada CERN podjęła jednogłośną decyzję o przedłużeniu trzyletniego mandatu NIK w CERN o kolejne dwa lata.

WIESŁAW KURZYCA
radca prezesa NIK

Słowa kluczowe: Europejska Organizacja Badań Jądrowych, CERN, audyt zewnętrzny, międzynarodowa jednostka, akcelerator, zderzacz cząstek

[14] ang. *key performance indicators*.

Co się zmieniło w opiece zdrowotnej?

Przekształcenie szpitali w spółki kapitałowe

PIOTR WASILEWSKI
PAWEŁ KORZENIOWSKI

Do poprawy efektywności systemu ochrony zdrowia miało przyczynić się przekształcenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe. Ruch ten, jak wykazała kontrola NIK, nie spowodował jednak istotnych zmian w sposobie zarządzania tymi jednostkami. Przekształcone zakłady nie podjęły bowiem wystarczających działań w celu zwiększenia efektywności swego funkcjonowania.

Narzędziem poprawy efektywności systemu ochrony zdrowia miała być zmiana formy organizacyjno-prawnej świadczeniodawców, to jest przekształcenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ) w spółki kapitałowe. Konstrukcja prawna SPZOZ była krytykowana przez zwolenników zmian, bowiem samodzielność tych zakładów była iluzoryczna.

Organy założycielskie, głównie jednostki samorządu terytorialnego, zaniedbując bieżący nadzór nad gospodarką finansową ingerowały nader chętnie w obsadę kierownictwa SPZOZ, nie zawsze stosując kryteria merytoryczne. Uregulowania szczegółowe w praktyce ograniczały samodzielność tych podmiotów. Musiały one na przykład uzyskiwać zgodę organu założycielskiego na dysponowanie własnym majątkiem, pomimo rozróżnienia przez ustawodawcę majątku własnego oraz majątku Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, który znajdował się w użytkowaniu zakładu. Wpływało to na ograniczenie możliwości zmiany profilu działalności. Stabilnemu funkcjonowaniu tych podmiotów nie sprzyjały częste i niekiedy mało precyzyjne zmiany prawa dotyczące między innymi wynagrodzeń pracowników, a więc mające bezpośredni wpływ na koszty funkcjonowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Jednocześnie zasada obligatoryjnego przejęcia zobowiązań likwidowanego zakładu przez organ założycielski, przy braku dyscypliny finansowej niektórych placówek, stanowiła zagrożenie dla finansów jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjęcie formy spółki kapitałowej miało prowadzić, przy zachowaniu odpowie-

dniego standardu usług medycznych, do maksymalizacji efektywności[1] funkcjonowania, a także umożliwić uzyskanie dodatkowych przychodów ze sprzedaży usług zdrowotnych poza systemem ubezpieczenia zdrowotnego.

Zmiana formy niosła jednak zagrożenia, w tym zwłaszcza możliwość upadłości spółki, i w konsekwencji ograniczenie dostępu do świadczeń. Obawiano się preferowania usługobiorców, którzy korzystają z odpłatnych świadczeń medycznych, przy czym zwracano uwagę na ryzyko:

- wystąpienia zjawiska „selekcjonowania pacjentów"[2];
- wydłużenia się kolejek osób oczekujących na świadczenia z powodu ograniczenia udzielania świadczeń nierentownych;
- nieprawidłowości przy wycenie i zbywaniu składników majątkowych przekształcanego lub likwidowanego SPZOZ.

W efekcie zrezygnowano z obligatoryjnego przekształcenia SPZOZ w spółki kapitałowe, tworząc jednak rozwiązania prawne i finansowe, które miały stymulować ten proces.

W okresie od początku 2011 r. do 30 kwietnia 2014 r. liczba szpitali zwiększyła się z 984 do 1078[3]. Przekształceniami organizacyjno-prawnymi objęto 174 jednostki[4], w tym 125 na podstawie ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[5] i 49 na podstawie ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[6], która zastąpiła poprzednią regulację. W 38 SPZOZ przekształconych w spółki kapitałowe jednostki samorządu terytorialnego zbyły posiadane akcje lub udziały. Skala dotychczasowych przekształceń nie zmieniła więc zasadniczo sytuacji w lecznictwie zamkniętym, w którym dominującą formą prawno-organizacyjną pozostaje nadal samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej.

W nadchodzących latach udział podmiotów działających jako spółki będzie jednak z pewnością wzrastał. Obecnie, zgodnie z art. 6 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę, a także jednostka samorządu terytorialnego nie mogą już tworzyć podmiotów leczniczych w formie SPZOZ, lecz wyłącznie w formie spółek kapitałowych lub jednostek budżetowych.

Biorąc pod uwagę znaczenie procesu przekształceń dla sytuacji podmiotów

---

[1] Efektywność tę należy rozumieć nie tylko w aspekcie efektywności finansowej, lecz także zadowolenia interesariuszy.

[2] Przez pojęcie „selekcjonowania pacjentów" w literaturze przedmiotu rozumie się sytuację ograniczania dostępu do świadczeń dla pacjentów, których koszty leczenia byłyby zbyt wysokie dla świadczeniodawcy lub ubezpieczyciela.

[3] Źródło: Dane Ministerstwa Zdrowia.

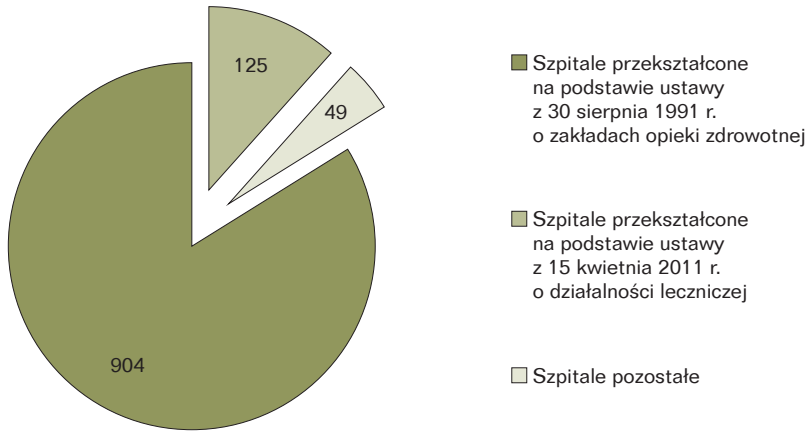
[4] Należy zauważyć, że według stanu na 30.04. 2014 r. ustawa o zakładach opieki zdrowotnej nie przewidywała formalnego przekształcenia SPZOZ w spółki z zachowaniem ich ciągłości prawnej. Najpierw należało zlikwidować SPZOZ, a następnie utworzyć nowy podmiot – spółkę. Na potrzeby niniejszego artykułu powyższy proces również nazwano „przekształceniem".

[5] DzU.2007.14.89 ze zm.

[6] DzU.2013.217 ze zm.

Ustawienia kontroli NIK

Rysunek 1. **Udział szpitali działających w formie spółek kapitałowych w łącznej liczbie szpitali**



Źródło: Opracowanie własne NIK, według stanu na koniec kwietnia 2014 r.

leczniczych, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę pt. „Działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe”[7]. Celem badań kontrolnych[8] była ocena wpływu przekształceń na liczbę i zakres wykonywanych świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych (NFZ) oraz na sytuację finansową tych szpitali w latach 2011–2014[9]. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Zdrowia, 9 jednostkach samorządu terytorialnego będących organami właścicielskimi oraz 20 szpitalach przekształconych w spółki kapitałowe[10]. Ponadto, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, uzyskano informacje od 54 szpitali – spółek wykonujących w 2013 r. hospitalizację w ramach kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia[11].

[7] Najwyższa Izba Kontroli badała wcześniej proces przekształceń SPZOZ w ramach kontroli, której wyniki przedstawiono w *Informacji o wynikach kontroli przekształceń własnościowych wybranych szpitali w latach 2006–2010*, listopad 2011 r., <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,8649.html>.

[8] Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe*, NIK, marzec 2015 r., nr ewid. 196/2014/P14//061/KZD.

[9] Do 30 kwietnia.

[10] Kontrola w Ministerstwie Zdrowia została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości; w jednostkach samorządu terytorialnego – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, natomiast w szpitalach przekształconych w spółki kapitałowe – pod względem legalności i gospodarności lub legalności, gospodarności i rzetelności (przy 100% udziale samorządu).

[11] Według stanu na koniec maja 2013 r., zmiana formy organizacyjno-prawnej dotyczyła 150 szpitali. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zwrócono się do 107 niekontrolowanych podmiotów, wykonujących w 2013 r. hospitalizacje w ramach kontraktów z NFZ, w których udział jednostek samorządu terytorialnego (JST) w kapitale zakładowym przekraczał 50%. Odpowiedzi nadesłały 54 szpitale samorządowe.

Funkcjonowanie przekształconych szpitali

Dostęp pacjentów do świadczeń zdrowotnych

Zmiana formy organizacyjno-prawnej szpitali i utworzenie spółek w miejsce samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie spowodowały w kontrolowanych podmiotach[12] ograniczenia liczby i zakresu[13] wykonywanych świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Późniejsze likwidacje komórek organizacyjnych, dokonywane po przekształceniu szpitala w spółkę, wynikały głównie z ograniczenia wartości kontraktów z Funduszem bądź z niespełniania przez świadczeniodawcę wymagań konkursowych.

W 49 szpitalach, które zmieniły formę organizacyjno-prawną przed 2011 r., liczba pacjentów korzystających ze świadczeń w tych szpitalach w latach 2011–2013 utrzymywała się na stałym poziomie. W 11 spośród 16 rodzajów poradni przyszpitalnych zwiększyła się liczba udzielonych porad oraz zlecanych badań diagnostycznych. W 25 szpitalach, które w latach 2011–2014 (do 30 kwietnia) zostały przekształcone w spółki kapitałowe, liczba oddziałów szpitalnych i poradni przyszpitalnych pozostała również na niezmienionym poziomie. Spośród 16 analizowanych rodzajów poradni, w dwóch (otolaryngologicznych i gastroenterologicznych) wzrostowi liczby pacjentów w latach 2011–2013 towarzyszyło zmniejszenie liczby zlecanych badań diagnostycznych. Odmowy przyjęcia do szpitali związane były głównie (ponad 70% przypadków) z brakiem wskazań – po przeprowadzeniu wcześniejszej diagnozy w izbie przyjęć – do hospitalizacji w trybie pilnym.

Wyposażenie w sprzęt medyczny

Wyposażenie oraz obsada kadrowa 19 spośród 20 kontrolowanych szpitali były zgodne z wymogami Narodowego Funduszu Zdrowia. Jedynie w Kutnowskim Szpitalu Samorządowym Sp. z o. o. kontrola NIK ujawniła różnice w faktycznym wyposażeniu w sprzęt w porównaniu z wyposażeniem wskazanym w ofertach na kontraktowanie świadczeń zdrowotnych[14]. Wyniki kontroli nie wykazały nieprawidłowości w ewidencji pacjentów oraz rozliczeniach z NFZ.

Czas oczekiwania na świadczenie zdrowotne

Czas oczekiwania na udzielenie świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych we wszystkich 74 podmiotach

[12] Kontrolą objęto 20 szpitali przekształconych w spółki, w których większościowym udziałowcem były jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku 19 spółek udział ten wynosił 100%). Nie kontrolowano spółek, w których akcje lub udziały zostały w całości zbyte przez JST.

[13] Przez pojęcie „zakres świadczeń" należy rozumieć świadczenie lub grupę świadczeń wyodrębnionych w danym rodzaju świadczeń, natomiast miarą ich dostępności był m.in. czas oczekiwania na ich udzielenie.

[14] Dotyczyło to oddziałów chirurgicznego oraz chirurgii onkologicznej, na których brakowało łóżka intensywnej opieki medycznej, a na oddziale chirurgii urazowo-ortopedycznej nie było artroskopu, choć posiadanie tego sprzętu zostało wykazane przez spółkę w ofertach złożonych NFZ podczas kontraktowania świadczeń i wpływało na ocenę złożonych ofert.

był zróżnicowany i uzależniony od wielkości kontraktu zawartego przez świadczeniodawcę z NFZ, a nie od formy organizacyjno-prawnej. W przypadkach odpłatnego świadczenia usług medycznych ich udzielenie następowało bezzwłocznie. Pacjenci uzyskujący świadczenia odpłatne byli przyjmowani w innych godzinach, niż pacjenci uzyskujący świadczenia w ramach kontraktów z NFZ, co należy ocenić pozytywnie.

Sytuacja finansowa

Sytuacja finansowa 49 szpitali przekształconych przed 2011 r. okresowo (w latach 2011–2013) poprawiła się, po czym w 2014 r.[15] nastąpiło pogorszenie ich wskaźników ekonomicznych. Na koniec kwietnia 2014 r. 38 szpitali wykazywało stratę netto w łącznej wysokości 28 440,98 tys. zł. Pozostałe 11 odnotowało zysk w kwocie 5297,14 tys. zł[16]. Zysk na działalności operacyjnej wykazało 13 podmiotów (8953,08 tys. zł), zaś stratę 35 szpitali (25 761,66 tys. zł). Jeden podmiot wykazał zerowy wynik na działalności operacyjnej. Kwota zobowiązań wymagalnych wykazana przez 23 podmioty wyniosła ogółem 30 107,44 tys. zł[17].

Przychody ogółem 49 spółek zwiększały się w latach 2011–2013 z 1 629 838,81 tys. zł do 1 777 431,73 tys. zł, to jest o 9,06%. Koszty ogółem wzrosły w tym okresie z 1 674 810,09 tys. zł do 1 795 238,39 tys. zł, to jest o 7,19%.

Zmiana formy zatrudnienia miała wpływ na wzrost kosztów usług obcych spółek. Zwiększyły się one z 448 122,06 tys. zł w 2011 r. do 514 703,20 tys. zł[18] w 2013 r., to jest o 14,86%. Wzrost ten był ponaddwukrotnie większy od dynamiki kosztów ogółem oraz większy niż dynamika przyrostu przychodów ogółem. Przychody z tytułu realizacji kontraktów z NFZ wzrosły z 1 489 463,60 tys. zł w 2011 r. do 1 628 383,65 tys. zł w 2013 r., to jest o 9,33%, a ich udział w przychodach ogółem w badanym okresie przekraczał 90%[19]. Przychody z tytułu odpłatnego udzielania świadczeń zdrowotnych zwiększyły się z 64 721,51 tys. zł w 2011 r. do 76 196,01 tys. zł w 2013 r. Ich udział w przychodach ogółem wzrósł z 3,97% w 2011 r. do 5,04% (według stanu na koniec kwietnia 2014 r.).

Niższa niż możliwości szpitali wysokość kontraktów zawartych z Narodowym Funduszem Zdrowia, w relacji do bazy materialnej szpitali, oraz niewielki popyt na odpłatne usługi medyczne skutkowały małym obłożeniem łóżek. Wynosiło ono odpowiednio: 64,9% w 2011 r., 63,5% w 2012 r., 63,4% w 2013 r. oraz 65,7% w pierwszych czterech miesiącach 2014 r. Wskazuje to na możliwość udzielania

[15] To jest w pierwszych 4 miesiącach objętych kontrolą.
[16] Dwa szpitale (w Pleszewie i w Puszczykowie) osiągnęły 67,36% łącznych zysków.
[17] Dla porównania, z analizy 346 danych dotyczących SPZOZ udzielających całodobowych świadczeń stacjonarnych wynika, że w pierwszych 5 miesiącach 2014 r. 101 (29,2%) wykazało zysk w łącznej wysokości 73 311,9 tys. zł, a 232 stratę w kwocie 619 818,1 tys. zł. W 13 SPZOZ wynik finansowy był zerowy.
[18] W pierwszych czterech miesiącach 2014 r. koszty usług wyniosły 225 008,75 tys. zł.
[19] W 2011 r. – 91,39%, w 2012 r. – 91,90%, w 2013 r. – 91,61%, w 2014 r. (do 30 kwietnia) – 90,43%.

dodatkowych świadczeń zdrowotnych bez rozbudowy bazy szpitalnej[20].

W celu ograniczenia kosztów szpitali zmieniano formę zatrudnienia personelu medycznego, rezygnując z umów o pracę na rzecz umów cywilnoprawnych (kontraktów). Przeciętne zatrudnienie w szpitalach zmniejszyło się w przeliczeniu na pełne etaty z 16 866,59 w 2011 r. do 15 811,76 w 2014 r. (według stanu na 30 kwietnia), to jest o 6,25%. W 2011 r. na podstawie umowy o pracę zatrudnionych było w badanych szpitalach 1650 lekarzy, zaś na kontraktach 2532. Na koniec kwietnia 2014 r. liczba lekarzy zatrudnionych na umowę o pracę zmniejszyła się do 1453, zaś wykonujących pracę na podstawie kontraktów zwiększyła się do 3033. Podobnie w przypadku pielęgniarek; w 2011 r. zatrudnionych na umowę o pracę było 7099 pielęgniarek, zaś na kontraktach 854. W 2014 r. (na koniec kwietnia) było to odpowiednio 6511 oraz 1140 pielęgniarek[21]. Zmianę formy zatrudnienia uzasadniano między innymi „[...] niższymi kosztami w sytuacji braku kontynuacji umowy na świadczenia w danym zakresie lub obniżenia planu rzeczowo-finansowego w kolejnym konkursie ofert ogłaszanym przez NFZ. Umowy cywilnoprawne stwarzają ponadto możliwość zatrudnienia lekarzy w elastycznym czasie pracy, co ma znaczenie szczególnie w sytuacji braku lekarzy specjalistów udzielających świadczeń w rodzaju ambulatoryjna opieka specjalistyczna.". Zmiana umów o pracę na kontrakty może stanowić, w ocenie NIK, zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów w sytuacji długotrwałego świadczenia pracy przez personel medyczny, bowiem w tej formie zatrudnienia nie obowiązują ustawowe normy czasu pracy oraz odpoczynku[22].

Na poprawę wyniku finansowego niektórych przekształconych szpitali miało wpływ przeniesienie kosztów amortyzacji na podmiot właścicielski. Poprawiło to wynik finansowy netto[23], lecz skutkowało

[20] Jak wynika z ustaleń kontroli pn. *Wykonanie w 2012 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia* (nr ewid P/13/128), podczas której badaniem ankietowym objęto 934 podmioty wykonujące hospitalizację w ramach kontraktu z NFZ, według stanu na 30.06.2012 r. (odpowiedzi nadesłało 495 szpitali) stopień wykorzystania łóżek szpitalnych zmniejszył się nieznacznie w latach 2010–2012, tj. z 64,8% do 64,0%, przy wzroście liczby osób oczekujących na udzielenie świadczeń: z 683,7 tys. do 783,8 tys. osób. Jednocześnie ankietowane szpitale wskazywały, że wartość dodatkowych świadczeń możliwych do wykonania, bez zwiększania zatrudnienia, wzrosła w latach 2010–2012 z 3 176 073,3 tys. zł do 3 898 628,9 tys. zł, tj. o 22,7%.

[21] Liczba lekarzy przypadająca na 10 tys. ludności w 2012 r. wahała się od 14 w woj. wielkopolskim do ponad 26 w woj. mazowieckim. Liczba pielęgniarek na 10 tys. mieszkańców również była najmniejsza w woj. wielkopolskim – 43, natomiast największa w woj. lubelskim – niemal 65. Źródło: <www.stat.gov.pl>.

[22] Patrz przepisy działu III ustawy z 15.04 2011 r. o działalności leczniczej.

[23] Koszty amortyzacji majątku ruchomego i nieruchomego wykorzystywanego przez Poddębickie Centrum Zdrowia Sp. z o.o., ponoszone przez powiat poddębicki, według danych za 2012 r. i 2013 r. wynosiły blisko 4 mln zł. Gdyby środki trwałe i wartości niematerialne i prawne ujęte były w ewidencji księgowej spółki, wykazałaby ona stratę w wysokości ok 3,3 mln zł w 2012 r. i 2013 r., podczas gdy spółka osiągnęła w tych latach zysk netto w wysokości odpowiednio 673,37 tys. zł i 622,15 tys. zł. Również w Powiatowym Centrum Zdrowia Sp. z o.o. w Drezdenku, w efekcie ponoszenia kosztów amortyzacji przez powiat, w latach 2011–2013 nastąpiła poprawa wyniku finansowego odpowiednio o 707,6 tys. zł,

Ustawa o kontroli NIK

zapłatą podatku dochodowego od osób prawnych, z czego zwolnione były podmioty działające w formie SPZOZ. Ponadto szpitale działające w formie spółek kapitałowych ponosiły koszty najmu lub dzierżawy nieruchomości, podczas gdy SPZOZ wykorzystywały go nieodpłatnie.

Również sytuacja finansowa 25 szpitali przekształconych w spółki w badanym okresie poprawiła się w latach 2011–2013, lecz pogorszyła w pierwszych czterech miesiącach 2014 r. Przychody ogółem tych podmiotów wzrosły z 750 798,85 tys. zł w 2011 r. do 920 682,78 tys. zł w 2013 r., to jest o 22,63%. W tym samym okresie koszty ogółem zwiększyły się o 17,97%: z 778 429,65 tys. zł do 918 305,20 tys. zł. Na koniec kwietnia 2014 r. 17 spośród 25 spółek odnotowało stratę netto oraz stratę na działalności operacyjnej. Tyle samo spółek wykazało zobowiązania wymagalne w łącznej wysokości 14 910,29 tys. zł.

Wszystkie 25 szpitali przekształconych w latach 2011–2013 przeprowadziło reorganizację zatrudnienia. Liczba personelu lekarskiego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę zmniejszyła się z 866 w 2011 r. do 750 w 2014 r. (stan na 30 kwietnia), przy jednoczesnym wzroście liczby lekarzy zatrudnionych na kontraktach z 960 do 1297. Liczba pielęgniarek zatrudnionych na umowę o pracę zmalała z 3515 do 3230, a pracujących na kontraktach pozostała bez zmian (470 osób).

Obłożenie łóżek szpitalnych w 25 szpitalach wynosiło średnio: 63,8% w 2011 r., 61,7% w 2012 r., 68,4% w 2013 r. oraz 67,7% w 2014 r.

W ocenie NIK, przeprowadzone przekształcenia nie gwarantują poprawy sytuacji finansowej, a odnotowany w latach 2011–2013 wzrost wyników finansowych był podobny jak w nieprzekształconych SPZOZ. Spośród 16 spółek przekształconych w latach 2011–2014, w przypadku których jednostki samorządu terytorialnego (JST) przejęły zobowiązania, w ośmiu z nich skutkowało to doraźną poprawą wyniku finansowego. W kolejnych latach wykazały one jednak stratę netto. Może to w przyszłości skutkować ponownym narastaniem zadłużenia i tym samym częściowe oddłużenie tych jednostek ochrony zdrowia nie będzie trwałe.

Narzędzia usprawniające zarządzanie szpitalami

Rozpoznawanie potrzeb zdrowotnych ludności

Szpitale przekształcone w spółki nie wypracowały narzędzi pozwalających na badanie zapotrzebowania ludności zamieszkałej na terenie ich działania na świadczenia zdrowotne[24]. Dyrektorzy szpitali

616,6 tys. zł i 218,9 tys. zł (w latach 2011–2012 spółka korzystała z majątku na podstawie umowy użyczenia, a w 2013 r. koszty amortyzacji znacznie przewyższały koszty dzierżawy nieruchomości ponoszone przez spółkę). W NZOZ Szpital Powiatowy w Słubicach Sp. z o.o. nastąpiła poprawa wyniku finansowego w związku z ponoszeniem kosztów amortyzacji przez powiat. W latach 2011–2013 koszty powiatu z tego tytułu wyniosły łącznie 2515,3 tys. zł, przy przychodach za dzierżawę mienia po zlikwidowanym SPZOZ wynoszących 1412,0 tys. zł.

[24] Jedynie dwa szpitale, spośród 20 kontrolowanych, przeprowadziły szersze badanie potrzeb zdrowotnych.

wychodzili z założenia, że rozpoznanie potrzeb jest zadaniem Narodowego Funduszu Zdrowia. Przygotowując swoją ofertę na potrzeby kontraktacyjne NFZ, dostosowywali się zatem do potrzeb społeczności lokalnych. Rozpoznania tego nie prowadzili jednak w odniesieniu do świadczeń odpłatnych, których mogliby udzielać poza umową z NFZ, zwiększając w ten sposób przychody uzyskiwane przez spółkę.

Rzetelne rozpoznanie potrzeb zdrowotnych stanowiło jednak problem również dla samego Funduszu. Jak wynika z ustaleń kontroli realizacji zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w ramach planu finansowego na 2013 r.[25], jednym z najistotniejszych problemów płatnika publicznego był brak aktualnych informacji o procesach i zjawiskach epidemiologicznych. Cyklicznie informacje przekazywane przez świadczeniodawców miały charakter retrospektywny. Od momentu zaistnienia zdarzenia do pozyskania przez Fundusz odpowiednich danych, ich przeanalizowania oraz dokonania niezbędnych zmian w planie finansowym upływało wiele miesięcy. W sytuacji błędnego rozpoznania przez NFZ potrzeb zdrowotnych ludności może to prowadzić do niedostosowania oferty świadczeniodawców do rzeczywistego zapotrzebowania pacjentów na określone usługi medyczne i zwiększenia liczby osób oczekujących na udzielenie deficytowych świadczeń zdrowotnych.

Rachunek kosztów

Tylko jeden spośród 20 kontrolowanych szpitali prowadził rachunek kosztów procedur medycznych. Pozostałe spółki nie miały odpowiednich informacji o ich rentowności. Koszty działalności ustalano według „klucza podziałowego" pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne szpitala zgodnie z zasadami przyjętymi przez zarządy tych podmiotów. Taka metoda nie dawała możliwości oszacowania kosztów jednostkowych procedur medycznych. Z uwagi na fakt, że wyodrębnienie ośrodka kosztów następowało na podstawie decyzji kierownika spółki, struktura kosztów w poszczególnych podmiotach była nieporównywalna.

Kontrola wewnętrzna

Badane podmioty w niewielkim stopniu wykorzystywały systemy kontroli wewnętrznej do poprawy efektywności zarządzania. Jedynie w 2 szpitalach, spośród 20 kontrolowanych, powołano wyspecjalizowaną komórkę audytu lub rewidenta zakładowego. W jednym szpitalu, chociaż wyodrębniono stanowisko do spraw kontroli wewnętrznej, to w praktyce nie przeprowadzano kontroli. W dwóch innych szpitalach kontrole wewnętrzne miały miejsce, lecz nie wyodrębniono tam wyspecjalizowanej komórki kontrolnej[26]. W jednym podmiocie wprowadzono

[25] Kontrola nr ewid. P/14/060.

[26] W Dolnośląskim Centrum Zdrowia Psychicznego Sp. z o. o. oraz w Szpitalu Powiatowym w Pasłęku Sp. z o. o. W szpitalu tym w latach 2011–2014 przeprowadzono łącznie 85 kontroli wewnętrznych, w tym w 27 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości, zaś w jednym wykazano rażące zaniedbanie obowiązków służbowych. Część leków na bloku operacyjnym było przeterminowanych. Przeterminowany był również sprzęt do wkłuć, iniekcji oraz intubacji, płyny infuzyjne oraz zestawy narzędziowe wielokrotnego użytku. Naruszenia te skutkowały udzieleniem personelowi kary nagany z wpięciem do akt.

system kontroli zarządczej. W pozostałych 14 spółkach nie funkcjonowały komórki audytu bądź kontroli, a także nie działała kontrola wewnętrzna.

Analiza skarg

Na działalność kontrolowanych podmiotów wpłynęło w od początku 2011 r. do 30 kwietnia 2014 r. 599 skarg pacjentów, z których 95 (15,9%) szpitale oceniły jako zasadne. Głównym powodem skarg było niewłaściwe zachowanie personelu szpitala w stosunku do pacjenta lub odmowa wykonania określonych badań. Jako przykład dobrej praktyki należy wskazać postępowanie Powiatowego Centrum Zdrowia Sp. z o.o. w Drezdenku, w którym wpływające skargi i wnioski były przedmiotem analizy między innymi zespołu ds. jakości, a wnioski stanowiły podstawę do wypracowania rekomendacji i zaleceń dla poprawy bezpieczeństwa pacjentów.

Kontrola epidemiologiczna

Szereg nieprawidłowości ujawniły inspekcje sanitarne pomimo tego, że we wszystkich kontrolowanych szpitalach działały komitety i zespoły do spraw zakażeń wewnątrzszpitalnych.

W Szpitalu Miejskim w Rudzie Śląskiej Sp. z o. o. w wyniku kontroli przeprowadzonych przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego stwierdzono odstępstwa od wymagań sanitarnych na oddziałach urazowo-ortopedycznym i kardiologicznym, zakażenie gronkowcem złocistym (MRSA) na oddziałach ginekologiczno-położniczym i neonatologicznym. Ponadto Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny stwierdził, że apteka szpitalna nie odpowiada wymaganiom sanitarnym.

Kontrola inspekcji sanitarnej ujawniła, że w Strzelińskim Centrum Medycznym Sp. z o. o. nie wprowadzono nadzoru mikrobiologicznego w zakresie zbierania i analizy danych o czynnikach ryzyka zakażeń oraz antybiotykoterapii. Kontrola epidemiologiczna nie obejmowała ani oceny procedur zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, ani prawdopodobieństwa wystąpienia zakażeń związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych.

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez NIK ustalono, że w 7 spośród 20 kontrolowanych szpitali składy komitetów do spraw zakażeń wewnątrzszpitalnych były niezgodne z obowiązującymi przepisami[27]

[27] W Szpitalu Powiatowym Sp. z o. o. w Golubiu-Dobrzyniu, Szpitalu Tucholskim Sp. z o. o., Szpitalu Powiatowym Sp. z o.o. w Pasłęku, w Strzelińskim Centrum Medycznym Sp. z o. o. składy komitetów ds. zakażeń wewnątrzszpitalnych nie odpowiadały wymogom art. 15. ust. 1 i 3 ustawy z 5.12.2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi z powodu niepowołania diagnosty laboratoryjnego – mikrobiologa, specjalisty mikrobiologa oraz lekarza wykonującego zadania służby medycyny pracy w rozumieniu przepisów ustawy z 27.06.1997 r. o służbie medycyny pracy (DzU.1997.96.593 ze zm.). W jednym ze szpitali kontrolowanych przez Delegaturę NIK w Bydgoszczy przewodniczącym zespołu ds. kontroli zakażeń szpitalnych był lekarz niemający kwalifikacji określonych w § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 27.05.2010 r. w sprawie kwalifikacji członków zespołu kontroli zakażeń szpitalnych (DzU.2014.746). W Poddębickim Centrum Zdrowia Sp. z o.o. od 1.09. 2013 r. w skład zespołu kontroli zakażeń szpitalnych nie wchodziła pielęgniarka lub położna – specjalista do spraw epidemiologii lub higieny i epidemiologii (art. 15 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

lub powołane do nich osoby nie wykonywały swoich funkcji[28].

Nadzór Ministra Zdrowia nad przekształceniami szpitali

Pomimo postępującego procesu przekształceń SPZOZ, Ministerstwo Zdrowia miało fragmentaryczne dane dotyczące oceny ich wpływu na dostęp do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, co NIK oceniła negatywnie. Prowadzone w tym zakresie analizy (dwie w latach 2011–2014) opierały się na badaniu zmian w strukturze spółek na podstawie danych z Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą, a nie na kompleksowej analizie czasu oczekiwania pacjentów czy kontroli tak zwanego selekcjonowania pacjentów. Badaniem objęto jedynie 48 szpitali. W 35 z nich nie odnotowano zmian struktury organizacyjnej, w 6 nastąpiła likwidacja oddziałów, w 7 utworzenie lub połączenie oddziałów.

Analizy przeprowadzane przez Ministerstwo Zdrowia dotyczyły głównie oceny wpływu tych zmian na sytuację finansową spółek. Na podstawie danych zebranych od 142 spośród 174 spółek kapitałowych[29] ustalono, że pomimo zmiany formy organizacyjno-prawnej, w dalszym ciągu około 95% przychodów ze sprzedaży osiągano w wyniku realizacji kontraktów zawartych z NFZ. Przychody z odpłatnych świadczeń zdrowotnych stanowiły około 4,7% przychodów ze sprzedaży. Żadna ze spółek nie uzyskała dodatniej rentowności sprzedaży. Spośród 142 spółek[30] zysk netto w łącznej kwocie 93 109 tys. zł odnotowały 94, zaś stratę, w łącznej wysokości 66 828,4 tys. zł, 48 podmiotów.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, analiza sytuacji finansowej spółek była utrudniona z uwagi na to, że w latach 2012–2014 nie obowiązywały jednolite standardy wewnętrznej ewidencji i sprawozdawczości kosztowej dla podmiotów leczniczych. Zróżnicowanie ich struktur i zakresu prowadzonej działalności praktycznie uniemożliwiało pozyskanie wiarygodnych i porównywalnych danych o kosztach świadczeń medycznych, zaś nieadekwatne ustalenie cen świadczeń kontraktowanych przez NFZ będzie miało negatywny wpływ na sytuację finansową świadczeniodawców[31].

---

[28] W jednym ze szpitali kontrolowanych przez Delegaturę NIK we Wrocławiu, w latach 2011–2014 (do 9 czerwca) jako członków komitetu oraz zespołu kontroli zakażeń szpitalnych powołano odpowiednio lekarza wykonującego zadania służby medycyny pracy oraz diagnostę laboratoryjnego, lecz osoby te faktycznie nie brały udziału w pracach komitetu i zespołu.

[29] W odniesieniu do pozostałych 32 szpitali nie uzyskano danych m.in. z powodu niewyrażenia zgody na ich udostępnienie przez 8 spółek, nieprzekazania informacji przez 5 JST z powodu braku podstaw prawnych, zmian organizacyjno-prawnych w 7 spółkach, przekształcenia 12 spółek pod koniec 2013 r. i możliwości przesłania informacji dopiero za 2014 r.

[30] Na podstawie sprawozdań finansowych według stanu na 31.12.2013 r.

[31] W projekcie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (druk sejmowy nr 2505) zawarto delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw zdrowia do wydania zaleceń dotyczących standardu rachunku kosztów u świadczeniodawców. Nie planuje się nałożenia obowiązku stosowania rachunku kosztów przez wszystkich świadczeniodawców ze względu na koszty jego wdrożenia oraz istotne trudności w zakresie możliwości zapewnienia kompatybilności danych przekazywanych przez wszystkich świadczeniodawców. Odpowiedź Sławomira Neumana – sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia dla Marszałka Sejmu z 4.02.2014 r.

Ustalenia kontroli NIK

Wsparcie przekształceń SPZOZ w spółki kapitałowe

W celu wsparcia procesu przekształceń Minister Zdrowia[32] udzielał w latach 2011–2014 jednostkom samorządu terytorialnego dotacji przeznaczonych na spłatę zobowiązań przejętych od SPZOZ przekształconych w spółki kapitałowe. Proces udzielania oraz rozliczania dotacji był zgodny z warunkami zawartymi w umowach. Jednak szacunki, których Ministerstwo Zdrowia dokonało na podstawie informacji uzyskanych podczas wywiadów telefonicznych, dotyczące skali zainteresowania przekształceniami na podstawie ustawy z 28 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, okazały się nietrafne. Z przewidywanych około 500 podmiotów, które miały zostać objęte przekształceniem, zmiany formy organizacyjno-prawnej dokonano jedynie w 45 spośród nich.

Z ujętej w ustawach budżetowych na lata 2011–2013 kwoty 1400 mln zł przeznaczonej na wsparcie procesu przekształceń wykorzystano zaledwie 332,7 mln zł, to jest 23,8%[33]. Mimo tak niskiego stopnia spożytkowania dotacji, w Ministerstwie nie analizowano przyczyn takiego stanu. W kolejnych latach nie dostosowano kwoty środków tej rezerwy do liczby i wartości składanych wniosków o udzielenie dotacji. W efekcie rezerwa była niewspółmiernie wysoka do potrzeb. Niewielkie jej wykorzystanie wynikało ze struktury zobowiązań SPZOZ i ograniczeń ustawowych dotyczących przeznaczenia tych środków na spłatę zobowiązań[34].

Rola JST w procesie przekształceń szpitali

Główną przyczyną podjęcia przez JST decyzji o zmianie formy organizacyjno-prawnej SPZOZ była konieczność dokonania restrukturyzacji finansowej, w tym zadłużenia, a także uzyskanie dodatkowych środków ze sprzedaży odpłatnych usług medycznych.

Cztery spośród 9 kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, będące organami założycielskimi SPZOZ, przeprowadziły przed przekształceniem szczegółową analizę potrzeb zdrowotnych ludności objętej opieką danego szpitala. W pozostałych przypadkach nie podejmowano takich działań. Również po przekształceniu organy właścicielskie szpitali nie prowadziły okresowych analiz potrzeb zdrowotnych, chociaż obowiązek taki wynika z art. 6 ustawy o finansowaniu świadczeń opieki zdrowotnej. Jako przykład dobrej praktyki można przedstawić działania powiatu mikołowskiego, który corocznie

[32] Na podstawie art. 196 ustawy z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej.

[33] Do 31.12.2013 r. do Ministerstwa Zdrowia wpłynęło 45 wniosków o udzielenie dotacji od 34 podmiotów tworzących samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

[34] Przykładowo: warunkiem uzyskania dotacji było: wpisanie spółki powstałej z przekształcenia SPZOZ do rejestru przedsiębiorców nie później niż w dniu 31.12.2013 r. oraz spełnienie warunku polegającego m.in. na: spłacie przez podmiot tworzący, który przekształcił SPZOZ w spółkę kapitałową, kredytów bankowych zaciągniętych przez SPZOZ poręczonych przez ten podmiot, dokonanej do 31.12.2009 r. (art. 197 pkt 1 i 2 lit. f ustawy z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej). Tym samym dotacja nie obejmowała kredytów zaciągniętych po tej dacie.

rozsyłał ankiety do podmiotów udzielających świadczeń medycznych, funkcjonujących na terenie powiatu, dotyczące najbardziej aktualnych potrzeb. Uzyskane w ten sposób informacje stanowiły podstawę dalszych działań, takich jak wdrożenie czterech programów zdrowotnych dla mieszkańców.

W ocenie kontrolowanych JST, możliwość koordynacji zakresu udzielanych świadczeń zdrowotnych na podstawie rozpoznania potrzeb była ograniczona. Samorządy zwracały uwagę, że „[…] obecnie obowiązujące przepisy w żaden sposób nie wskazują ani nie obligują podmiotów tworzących, czy to na poziomie gminy, powiatu czy województwa, do działań mających charakter konsultacji czy jakiejkolwiek współpracy. Jest to istotna luka prawna, albowiem brak jest podmiotu ustawowo zobowiązanego do zapewnienia lub koordynacji świadczeń medycznych na danym obszarze".

Dostrzegając potrzebę racjonalizacji rozmieszczenia placówek ochrony zdrowia, jednostki samorządu terytorialnego powoływały ciała konsultacyjne, co należy ocenić pozytywnie[35]. Skuteczność ich działań była jednak ograniczona z uwagi na brak możliwości władczego oddziaływania na poszczególne samorządy. Skutkowało to tym, że kontrakty z NFZ były niejednokrotnie dzielone pomiędzy kilka podmiotów, co uniemożliwiało pełne i efektywne wykorzystanie bazy szpitalnej.

W procesie przekształceń w badanych jednostkach samorządu terytorialnego nie wystąpiły istotne nieprawidłowości. Stwierdzono jednak przypadki akceptowania sprawozdań likwidatorów, pomimo nieprzeprowadzenia inwentaryzacji majątku na dzień poprzedzający rozpoczęcie likwidacji SPZOZ oraz jej zakończenie. Ujawniono również przekazanie umowami cesji wierzytelności likwidowanego SPZOZ w kwocie 968,9 tys. zł na rzecz nowo powołanej spółki, zamiast na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, co było niezgodne z art. 53a ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej.

W niektórych jednostkach samorządu terytorialnego, z uwagi na skalę zadłużenia SPZOZ, które musiałoby zostać przejęte przez organ założycielski, proces likwidacji lub przekształcenia SPZOZ w spółki kapitałowe nie został zakończony lub też nastąpiło przejęcie działalności leczniczej przez podmioty prywatne.

W przypadku szpitala, dla którego organem założycielskim był powiat śremski, w kontrolowanym okresie równolegle funkcjonowała spółka oraz SPZOZ, którego zadłużenie systematycznie zwiększało się i na koniec 2013 r. wyniosło 89 553,38 tys. zł,

[35] Patrz program wojewódzki — „Strategia polityki zdrowotnej województwa łódzkiego na lata 2006–2013"; w 2012 r. została powołana Regionalna Rady Polityki Zdrowotnej. W skład Rady weszli przedstawiciele m.in.: Wojewody Łódzkiego, Konwentu Powiatów Województwa Łódzkiego, Zrzeszenia Szpitali Powiatowych i Miejskich Województwa Łódzkiego, Łódzkiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, a także Sejmiku Województwa Łódzkiego. W 2014 r. członkowie Rady opiniowali m.in. diagnozę do „Strategii polityki zdrowotnej dla województwa łódzkiego na lata 2014–2020", analizę SWOT dla województwa w zakresie ochrony zdrowia oraz projekt wymienionej strategii.

Ustalenia kontroli NIK

a przychody 1493,35 tys. zł. Przychody spółki, która przejęła działalność medyczną wyniosły w 2013 r. 44 898,26 tys. zł. Zdaniem NIK, przyczyną równoległego funkcjonowania SPZOZ było to, że zakończenie likwidacji SPZOZ spowodowałoby konieczność przejęcia zobowiązań przez powiat lub spółkę, których obsługa mogłoby stanowić zagrożenie dla funkcjonowania tych podmiotów.

W przypadku Starostwa Powiatowego w Gorzowie Wielkopolskim[36], pomimo rozpoczęcia likwidacji SPZOZ w Kostrzynie nad Odrą w 2007 r., do dnia zakończenia kontroli NIK proces ten nie został ukończony z uwagi na kwotę zobowiązań SPZOZ, które wyniosły 99 881,4 tys. zł[37]. Działalność medyczna została przejęta przez nowo utworzoną spółkę[38], która następnie została zbyta przez powiat[39]. Według NIK, nastąpiło to wskutek tego, że powiat nie miał możliwości wygospodarowania tak dużych środków bez uszczerbku dla realizacji zadań własnych.

Przejęcie szpitala przez inwestora prywatnego nastąpiło również w powiecie gostynińskim. Podejmowane w latach 2011–2012 działania restrukturyzacyjne, polegające między innymi na zmniejszeniu zatrudnienia oraz obniżeniu wynagrodzeń, okazały się nieskuteczne. Zobowiązania jednostki wzrosły z 27 896,9 tys. zł (w tym wymagalne 3529,6 tys. zł) na koniec 2010 r. do 39 522,5 tys. zł (w tym wymagalne 18 103,1 tys. zł) na koniec 2012 r.

Narastanie zadłużenia spowodowało, że powiat wydzierżawił szpital i przychodnię przyszpitalną podmiotowi zewnętrznemu, natomiast podstawową opiekę zdrowotną przekazano spółce[40] powołanej w miejsce SPZOZ. W ramach aportu spółka ta otrzymała nieruchomości o wartości ponad 17 mln zł, wykorzystywane na prowadzenie między innymi jej działalności statutowej. Niewielkie przychody z tytułu udzielania świadczeń w podstawowej opiece zdrowotnej oraz trudności w regulowaniu zobowiązań spowodowały, że w styczniu 2014 r. został złożony wniosek o ogłoszenie upadłości spółki. Majątek tego podmiotu stanowi masę upadłościową i nie ma gwarancji, że w przyszłości będzie przeznaczony na cele działalności medycznej. Może to istotnie utrudnić wykonywanie przez powiat zadań władzy publicznej wynikających z ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej

[36] Przebieg procesu likwidacji szpitala oraz zagospodarowania jego majątku był przedmiotem kontroli Delegatury NIK w Zielonej Górze, zakończonej w marcu 2009 r. Wydana przez NIK ocena negatywna w zakresie działań powiatu uzasadniona została m.in. brakiem skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem szpitala w latach 1999–2006, a w konsekwencji zbyt późnego podjęcia decyzji o jego likwidacji.

[37] Według stanu na 31.05.2014 r.

[38] Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, zarejestrowana w KRS 20.06.2007 r.

[39] 13.08.2007 r. powiat zbył 51% udziałów (po cenie nominalnej) na rzecz firmy KNOW HOW w Szczecinie, a 12.09.2007 r. nabywca zbył je po cenie nominalnej na rzecz firmy Nowy Szpital Holding Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie. 13.08.2007 r. Wojewoda Lubuski wpisał do rejestru zakładów opieki zdrowotnej Nowy Szpital jako Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej. 6.03.2008 r. Powiat zbył dalsze 39% udziałów w spółce.

[40] Data wpisania spółki do Krajowego Rejestru Sądowego.

finansowanych ze środków publicznych[41] (m.in. art. 6 pkt 1 oraz art. 8) w odniesieniu do jego mieszkańców.

Kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego wspierały proces przekształceń SPZOZ, głównie przez przejęcie zobowiązań[42] likwidowanych SPZOZ w łącznej wysokości 244 324 398,51 zł oraz ich spłatę – 201 468 010,54[43] zł, w tym 111 642 878,57 zł z dotacji uzyskanej od Ministra Zdrowia. Podejmowały również starania o umorzenie części przejętych zobowiązań[44].

Nadzór nad szpitalami działającymi w formie spółek

Organy właścicielskie spółek wykorzystywały głównie instrumenty nadzoru przewidziane w Kodeksie spółek handlowych. Trzy spośród 9 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzały w badanym okresie kontrole lub audyty podległych szpitali[45].

Starostwo Powiatowe w Kutnie zlecało audyt podmiotom zewnętrznym. Audyt w Kutnowskim Szpitalu Samorządowym Sp. z o. o. wykazał nieprawidłowości polegające między innymi na podwójnym fakturowaniu należności z tytułu nadwykonań, braku kontrasygnat głównego księgowego na zawieranych umowach, podpisywaniu niekorzystnych dla szpitala umów o dzieło, zatrudnieniu na kierowniczym stanowisku osoby z prawomocnym wyrokiem zakazującym pracy na takim stanowisku, nierozliczaniu zaliczek pobieranych na poczet wynagrodzenia. Dokonana w następstwie audytu korekta kosztów i należności z tytułu nadwykonań spowodowała podwyższenie wykazanej przez spółkę straty netto z kwoty około 1,5 mln zł do 3 mln zł. W związku z wynikami audytu zarząd spółki przekazał do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez poprzedni zarząd[46].

Wnioski

Ustalenia kontroli wskazują, że przekształcenie szpitali w spółki nie spowodowało istotnych zmian w sposobie zarządzania tymi jednostkami[47]. Przekształcone podmioty nie podjęły wystarczających działań

[41] DzU.2008.164.1027 ze zm.

[42] Dla porównania, kwota przejętych należności wyniosła 5 646 375,51 zł.

[43] Kwota ta obejmuje odsetki, które narosły w latach 2011–2014 (do 30 kwietnia) od przejętych po SPZOZ zobowiązań.

[44] Przykładowo: Starostwo w Poddębicach doprowadziło do umorzenia 593,41 tys. zł przejętych zobowiązań; Starostwo w Kutnie doprowadziło do umorzenia zobowiązań o wartości 680,81 tys. zł; Starostwo w Braniewie – 240,30 tys. zł.

[45] Samorząd Województwa Mazowieckiego w latach 2011–2014, przeprowadził 7 kontroli w spółkach powstałych z likwidacji lub przekształcenia SPZOZ, tj. w Mazowieckim Szpitalu Wojewódzkim w Siedlcach Sp. z o. o. (3 kontrole, w tym jedna dotycząca stażystów), Mazowieckim Centrum Neuropsychiatrii Sp. z o. o. z siedzibą w Zagórzu (2 kontrole); Szpitalu Mazowieckim w Garwolinie Sp. z o. o. (1 kontrola); Mazowieckim Szpitalu Bródnowskim w Warszawie Sp. z o. o. (1 kontrola). Z kolei Samorząd Województwa Dolnośląskiego wszczął kontrolę w Dolnośląskim Centrum Zdrowia Psychicznego Sp. z o. o. w kwietniu 2014 r.

[46] Prokuratura wszczęła śledztwo, które zostało umorzone w grudniu 2013 r.

[47] Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że powyższe ustalenia są zbieżne z ustaleniami poprzedniej kontroli NIK dotyczącej procesu przekształceń szpitali, która również wykazała, że zmiana formy organizacyjno-prawnej podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych nie doprowadziła do trwałej poprawy ich

w celu poprawienia efektywności swego funkcjonowania. Tylko nieliczne z nich badały i analizowały rynek usług medycznych, zaś te, które tego nie czyniły, miały trudności w podejmowaniu decyzji zarządczych, zwłaszcza dotyczących zmiany zakresu udzielanych świadczeń. Ponad 90% przychodów ogółem pochodziło z kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia, a jedynie około 5% stanowiły przychody z tytułu odpłatnych usług medycznych.

Uzależnienie spółek od przychodów z NFZ spowodowało, że ich przychody były kształtowane nie tyle przez działania zarządzających, ile przez decyzje płatnika publicznego i jego sytuację finansową. Decydującym bodźcem uwzględnianym przez spółki podczas kształtowania oferty usług medycznych były nie lokalne potrzeby pacjentów, lecz decyzje Funduszu, jakie świadczenia będzie on kontraktował.

W tej sytuacji brakowało bodźców do prowadzenia szczegółowego rachunku kosztów, skoro zawarcie kontraktu po określonych przez płatnika cenach miało zasadnicze znaczenie dla dalszego istnienia podmiotu. W efekcie nie szacowano rentowności poszczególnych procedur medycznych[48], a zarządzający spółkami nie wykorzystywali tego narzędzia w celu przeprowadzenia restrukturyzacji działalności. Wyżej opisane zjawiska świadczą o tym, że spółki, podobnie jak SPZOZ, miały ograniczone możliwości zmiany profilu swojej działalności.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zmiana formy prawnej podmiotów leczniczych może przynieść korzyści w wyniku:

- wprowadzenia przez spółki narzędzi usprawniających zarządzanie, uwzględniających między innymi rozpoznanie lokalnych potrzeb i ocenę rynku usług medycznych;
- dalszej przebudowy przez Ministra Zdrowia systemu ochrony zdrowia i stworzenia mechanizmów realnej konkurencji między spółkami o środki publiczne na podstawie jakości i efektów świadczonych usług[49].

PIOTR WASILEWSKI
dyrektor
PAWEŁ KORZENIOWSKI
gł. specjalista kp.,
Departament Zdrowia NIK

Słowa kluczowe: przekształcenia szpitali, opieka zdrowotna, spółki kapitałowe, rynek usług medycznych, koszty leczenia

sytuacji finansowej oraz dostępu do usług medycznych. Patrz *Informacja o wynikach kontroli przekształceń własnościowych wybranych szpitali w latach 2006–2010*, Warszawa, listopad 2011 r., <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,8649.html>.

[48] Analiz takich dokonywano w sposób uproszczony, przez podział kosztów na poszczególne komórki organizacyjne szpitala.

[49] Wniosek ten nawiązuje do wniosku sformułowanego już wcześniej, w Informacji o wynikach kontroli pt. *Dostępność i finansowanie rehabilitacji leczniczej*, nr ewid. P/13/131.

Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej

Rola asystentów rodziny – pomoc w rozwiązywaniu problemów

RADOSŁAW ŚPIEWAK

Wspieranie rodzin w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie samodzielnie pokonać, jest jednym z podstawowych celów pomocy społecznej. Dla jego realizacji, od 1 stycznia 2012 r. wprowadzono do porządku prawnego instytucję asystenta rodziny[1], którego zadaniem jest aktywne i bezpośrednie wspieranie rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Wdrażanie tej instytucji rozłożono w czasie: od 1 stycznia 2012 r. zatrudnianie asystentów było fakultatywne, a od 1 stycznia 2015 r. jest obowiązkowe. Badania kontrolne przeprowadzono w ośrodkach pomocy społecznej – miejskich, gminnych i miejsko-gminnych, koncentrując się na realizacji przez asystentów rodziny ustawowych zadań oraz na kwestiach organizacyjnych i finansowych.

Zgodnie z przepisami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej asystenta rodziny zatrudnia kierownik jednostki organizacyjnej gminy, która organizuje pracę z rodziną przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (zadanie własne gminy) lub podmiot pozarządowy, któremu gmina zleciła organizację takiej pracy. Praca asystenta jest wykonywana w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy albo umowy o świadczenie usług, do której, zgodnie z Kodeksem cywilnym, stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej[2], na koniec 2012 r. w Polsce było zatrudnionych 2105 asystentów, z tego 1068 (50,7%) na podstawie umów o pracę w systemie zadaniowego czasu pracy, a 1037 (49,3%) na podstawie umów o świadczenie usług. Na koniec 2013 r. zatrudniano już 3012 asystentów (wzrost o 43%), z tego 1584 (53%) na podstawie umowy o pracę i 1428 (47%) na podstawie umów o świadczenie usług.

[1] Ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (DzU. 2015.332 ze zm.).

[2] Źródło: Informacje Rady Ministrów o realizacji w latach 2012–2013 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Ustalenia kontroli NIK

Przed wejściem w życie regulacji prawnych ustanawiających instytucję asystenta rodziny, większość zadań asystentów – w zakresie wspierania rodziny – wykonywali pracownicy socjalni[3]. Nie było to jednak wystarczająco skuteczne rozwiązanie – według GUS[4] liczba dzieci w pieczy zastępczej wzrosła z 72,8 tys. w 2010 r. do 77,1 tys. w 2013 r. W znacznym stopniu, kosztem pracy środowiskowej, czas pracy pracowników socjalnych pochłaniały zadania administracyjne, dlatego też podstawowym celem nowych regulacji było skoncentrowanie udzielanej pomocy na bezpośrednich kontaktach z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Rolą asystenta jest pomoc rodzinie w poprawie jej sytuacji życiowej, nauka prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, a także pomoc w rozwiązywaniu problemów socjalnych, psychologicznych i wychowawczych. Ponadto asystent powinien wspierać aktywność społeczną i zawodową rodziny oraz motywować jej członków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Charakter pracy asystenta wymaga ingerencji w prywatne i często trudne sprawy rodzin objętych wsparciem, dlatego też praca na tym stanowisku łączy się z dużym obciążeniem psychicznym. Dla efektywnego wykonywania zadań asystenta rodziny istotne jest zatem nie tylko posiadanie właściwych kwalifikacji, ale także zapewnienie przez pracodawcę odpowiedniego wsparcia merytorycznego (w tym superwizji[5]) i stabilizacji zawodowej.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała[6] 18 ośrodków pomocy społecznej (miejskich, gminnych i miejsko-gminnych), koncentrując się na realizacji przez asystentów rodziny ustawowych zadań (w tym osiąganych efektach) oraz na kwestiach organizacyjnych i finansowych. Ponadto zasięgnięto informacje w 55 podmiotach, to jest w 17 powiatowych centrach pomocy rodzinie, 18 zespołach kuratorskiej służby sądowej do wykonywania orzeczeń w sprawach rodzinnych i nieletnich oraz w 20 gminach niezatrudniających asystentów. Należy podkreślić, że kontrolą objęto lata 2012–2014, kiedy zatrudnianie asystentów rodziny było fakultatywne.

Z ustaleń kontroli wynika, że – przy spełnieniu określonych warunków – asystenci mogą stanowić istotne wsparcie dla rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Skuteczność asystentów zatrudnionych w kontrolowanych jednostkach, mierzona

---

[3] Zakres obowiązków pracownika socjalnego został sprecyzowany w art. 119 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, DzU.2015.163 ze zm.

[4] *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2013 r.,* wyd. GUS, publikacja z 31.10.2014 r.

[5] „Metoda szkolenia i wzbogacania kompetencji w zawodach i funkcjach polegających na pracy z ludźmi, w których metodyczne działanie w relacjach interpersonalnych jest ważnym aspektem praktyki zawodowej. Głównym zadaniem superwizji jest uczenie analizy problemów" – M. Łuczyńska, A. Olech: *Wprowadzenie do superwizji pracy socjalnej*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2013, cyt. za J. Szmagalski (red.): *Superwizja pracy socjalnej. Zastosowania i dylematy*, IRSS, Warszawa 2011.

[6] Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,* NIK, kwiecień 2015 r., nr ewid. 35/2015/P/14/048/KPS.

odsetkiem rodzin, z którymi zakończono współpracę w wyniku osiągnięcia założonych celów, wyniosła od 0 do 85%. Warunkiem pozytywnych efektów pracy asystentów jest jednak poprawa organizacji ich pracy oraz zapewnienie stabilności zatrudnienia – brak płynności finansowania spowodował, że w okresie objętym kontrolą 38,9% skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej nie zapewniło ciągłości pracy asystentów, a w połowie z nich przynajmniej raz w badanym okresie miały miejsce na tym stanowisku co najmniej dwie zmiany w ciągu roku. Przerwy w zatrudnieniu asystentów wynosiły od 1,5 do 6 miesięcy, co destrukcyjnie wpływało na realizowany przez nich proces wsparcia.

Finansowanie i zatrudnianie asystentów rodziny

Przyczyną trudności z zapewnieniem płynności finansowania asystentów rodziny był przede wszystkim brak wystarczających środków własnych gmin na ten cel – w skontrolowanych jednostkach stanowiły one w badanym okresie jedynie 39,2% (3068,7 tys. zł) wydatków ogółem na asystenturę (7830 tys. zł). Drugi filar finansowania asystentów, niemal równorzędny względem wielkości w stosunku do środków własnych gmin (38,6% ogółu wydatków – 3026,1 tys. zł) stanowiły dotacje Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, przyznawane gminom w ramach *Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*[7] (dalej Program). W badanym okresie środki te wpływały jednak na konta skontrolowanych jednostek dopiero w połowie roku, co przy niewystarczającym poziomie środków własnych negatywnie wpływało na zapewnienie ciągłości zatrudnienia asystentów. Tylko w jednym przypadku (spośród siedmiu) przerwy w ich zatrudnieniu wynikały z rozwiązań przyjętych w projekcie systemowym *Asystent Rodziny*, współfinansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego[8], natomiast w pozostałych przypadkach przyczyną był brak wystarczających środków, pozwalający na finansowanie działalności asystentów od początku roku. Trzecim źródłem finansowania asystentów rodziny w kontrolowanych jednostkach były środki unijne, które w badanym okresie stanowiły 22,2% ogółu wydatków na te cel (1735,2 tys. zł).

Korzystając z możliwości stworzonych przez ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ośrodki pomocy społecznej prowadziły zróżnicowaną politykę w zakresie rodzaju umowy, będącej podstawą zatrudnienia asystentów rodziny. Dominującym

[7] Wspólna nazwa dla funkcjonujących w latach 2012–2014: Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na 2012 r. „Asystent rodziny"; Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na 2013 r. „Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej"; Programu „Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej" na 2014 r. Nowelizacja art. 247 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przedłużyła realizację Programu do 2017 r.

[8] Projekt realizowany był od 2009 r. w ramach PO Kapitał Ludzki, pn. „Asystent rodzinny". Ośrodek zawierał z asystentami umowy zlecenia na 14 godzin pracy w miesiącu, najczęściej na okres od 1 marca do 30 czerwca i od 1 września do 30 listopada.

Ustalenia kontroli NIK

rodzajem umowy w skontrolowanych jednostkach była umowa o pracę – w 2012 r. zatrudnieni na tej podstawie stanowili 59,8% ogółu zatrudnionych, w 2013 r. – 75% i w 2014 r. – 79,8%. Jednocześnie można wskazać jednostki, które w całym badanym okresie zatrudniały asystentów wyłącznie na podstawie umowy o pracę, jak i takie, które zatrudniały asystentów tylko na podstawie umowy o świadczenie usług. Chociaż nie stwierdzono, aby rodzaj umowy miał dominujący wpływ na efekty pracy asystentów (liczbę rodzin, które osiągnęły cel główny), to jednak umowa o świadczenie usług w miejsce umowy o pracę (w pełnym wymiarze czasu pracy) była przez nich odbierana jako niekorzystna dla zleceniobiorcy. Powodem było poczucie braku stabilności zatrudnienia i możliwości rozwoju, co nie sprzyjało trwałości współpracy i zaangażowaniu asystenta w realizację zadań. Spośród ogółem 188 osób, które podjęły pracę na stanowisku asystenta w kontrolowanych jednostkach w latach 2012–2014, po upływie terminu obowiązywania umowy zatrudnienia nie podjęło łącznie 70 osób tj. 37,2% (z przyczyn leżących po stronie OPS lub asystenta). Fakt zatrudnienia asystentów na podstawie umowy o świadczenie usług był wykorzystywany przez niektóre ośrodki pomocy społecznej jako argument przeciwko pokrywaniu kosztów dojazdu do rodzin objętych wsparciem oraz finansowaniu ich szkoleń[9].

Należy zwrócić uwagę, że w skontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej asystą objęto – według stanu na koniec września 2014 r. – 25% rodzin, które w ocenie OPS miały trudności opiekuńczo-wychowawcze. Wskazuje to na duże zapotrzebowanie na usługi świadczone przez asystentów.

Warunki i organizacja pracy asystentów rodziny

Dla podnoszenia skuteczności działania asystentów rodziny, również w kontekście wdrażania i rozwijania tej instytucji w Polsce oraz wypracowywania standardów jej działania, kluczowe znaczenie ma zapewnienie im wsparcia merytorycznego i prawnego oraz szkoleń (zgodnie z art. 176 pkt 4 lit b ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, finansowanie szkoleń asystentów rodziny należy do zadań własnych gminy). Wprawdzie większość skontrolowanych OPS (72,2%) zapewniało asystentom finansowanie szkoleń podnoszących ich kwalifikacje, to jednak w dwóch ośrodkach nie finansowano takich szkoleń w ogóle, w dwóch kolejnych finansowano je tylko dla części asystentów (jak wyjaśniono – z powodu znacznej rotacji na tym stanowisku), a w jednym wsparcie to obejmowało jedynie asystentów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Tematyka szkoleń mogła być wskazana zarówno przez samych asystentów, jak i przez ich zwierzchników, co sprzyjało właściwemu ich ukierunkowaniu. Nie sprzyjał natomiast temu celowi fakt, że

[9] Stanowiło to naruszenie obowiązujących regulacji ustawowych, bowiem nie uzależniają one kwestii finansowania szkoleń od formy zatrudnienia – art. 176 pkt 4 lit. b ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

dane o przyczynach odbierania dzieci rodzicom i przekazywania ich do pieczy zastępczej nie były gromadzone przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Sprawiedliwości[10], a przecież ich okresowa analiza mogłaby być pomocna we właściwym ukierunkowaniu wsparcia świadczonego przez asystentów, w tym między innymi w określaniu i przygotowywaniu kierunków szkoleń dla tej grupy pracowników.

Ustalenia kontroli wykazały, że ośrodki pomocy społecznej zapewniały asystentom wsparcie merytoryczne i prawne, jednak ¼ asystentów (26 ze 102) wskazała na brak specjalistycznego wsparcia ze strony psychologa i innych specjalistów, a także niestosowanie superwizji. Przyczyną tego były przede wszystkim uwarunkowania organizacyjne – wsparcia najczęściej udzielali, w godzinach pracy OPS, pracownicy tych instytucji (psycholodzy, prawnicy i pedagodzy). Nie do końca było to zbieżne z oczekiwaniami asystentów, bowiem często wykonują oni swoją pracę także w godzinach popołudniowych i wieczornych, kiedy możliwość kontaktu z osobami udzielającymi wsparcia jest utrudniona bądź niemożliwa.

Trudności OPS z zapewnieniem finansowania asystentów rodziny znalazły swoje odzwierciedlenie również w sferze warunków ich pracy. Ponad połowa skontrolowanych ośrodków (55%) nie refundowała asystentom kosztów ponoszonych w związku z wykonywaniem zadań, w tym kosztów dojazdu do rodzin objętych wsparciem czy rozmów telefonicznych. Należy zauważyć, że dwie istotne cechy pracy asystenta to praca z ludźmi i praca w terenie, wymagające zapewnienia zarówno możliwości kontaktu o różnych porach dnia (także w godzinach popołudniowych czy wieczornych), jak również codziennego dojazdu do rodzin objętych wsparciem oraz instytucji współpracujących, np. placówek oświatowych czy opieki zdrowotnej. Jest to istotne tym bardziej, że zdecydowana większość skontrolowanych OPS (86,7%) nie stosowała rejonizacji przy przydzielaniu asystentów do rodzin, w związku z czym musieli oni pokonywać niekiedy znaczne odległości. OPS, które refundowały wydatki ponoszone w związku z wykonywaniem obowiązków asystenta, ponosiły koszty między innymi zakupu biletów okresowych (na lokalne środki transportu), kart do telefonów komórkowych czy wypłat ekwiwalentu za używanie do celów służbowych samochodów osobowych niebędących własnością pracodawcy. Zdarzały się też przypadki okresowego udostępniania asystentom samochodów służbowych.

Koszty ponoszone przez asystentów mogły stanowić dla nich duże obciążenie – wprawdzie wynagrodzenia asystentów w objętych kontrolą OPS nie były niższe od minimalnego poziomu, określonego w obowiązujących regulaminach wynagradzania i zostały ustalone zgodnie

[10] Ministerstwo Sprawiedliwości zadeklarowało, że od 1 stycznia 2015 r. będzie zbierało do celów analitycznych dane o liczbie dzieci, wobec których sąd opiekuńczy, jako jedyną przesłankę w uzasadnieniu decyzji, podał złe warunki ekonomiczne i bytowe rodziny.

Ustalenia kontroli NIK

z obowiązującymi przepisami prawa[11], to jednak były niższe od wynagrodzeń pracowników socjalnych. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie asystenta rodziny w badanym okresie[12] wyniosło 2501[13] zł i stanowiło 76,1% wynagrodzenia pracownika socjalnego (3288,2 zł). Różnice spowodowane były brakiem doświadczenia asystentów w pracy na tym stanowisku (co skutkowało niższym wynagrodzeniem początkowym), brakiem dodatku w wysokości 250 zł z tytułu m.in. świadczenia pracy socjalnej w środowisku[14] (tzw. dodatek za pracę w terenie), a także – w przypadku asystentów zatrudnionych na podstawie umowy o świadczenie usług – brakiem dodatku stażowego, dodatkowego wynagrodzenia rocznego i nagród. Należy jednak zauważyć, że wśród skontrolowanych OPS były także i takie, w których wynagrodzenia asystentów były wyższe od wynagrodzenia pracowników socjalnych.

Obowiązujące przepisy prawne nie przewidują dla asystentów rodziny legitymacji służbowych, co często utrudnia uwiarygodnienie pełnionej funkcji w bezpośrednim kontakcie, na przykład występowanie do właściwych organów władzy publicznej, organizacji oraz instytucji o udzielenie informacji, w tym zawierających dane osobowe, niezbędnych do udzielenia pomocy rodzinie[15]. Ustalenia kontroli wskazują, że posiadanie legitymacji służbowych mogłoby poprawić sposób funkcjonowania asystentów rodziny. Równie istotne dla poprawy warunków pracy asystentów i skuteczności ich działania byłyby narzędzia służące pracy z dziećmi (np. gry planszowe czy tablety) oraz drobna pula środków finansowych do dyspozycji (na kupno np. lizaków czy biletów do kina). Wykorzystanie tych instrumentów pozwoliłoby na dodatkowe wzmocnienie oddziaływania motywacyjnego wobec dzieci objętych wsparciem.

Realizacja zadań przez asystentów rodziny

Procedura przydzielania asystenta w skontrolowanych OPS odbywała się zgodnie z obowiązującymi przepisami[16], na podstawie wniosku pracownika socjalnego, poprzedzonego wywiadem środowiskowym i analizą sytuacji rodziny. W każdym przypadku uzyskiwano też zgodę dorosłych członków rodziny na pracę z asystentem rodziny. NIK nie stwierdziła przypadków, aby liczba rodzin przydzielonych asystentowi do opieki w danym momencie przekraczała ustawowy[17] limit 20 rodzin. Należy

[11] Rozporządzenie Rady Ministrów z 18.03.2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, DzU. 2014.1786.
[12] W przeliczeniu na pełny etat, uwzględniając zarówno asystentów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, jak i umowy o świadczenie usług.
[13] W kwocie tej nie uwzględniono wynagrodzeń asystentów w GOPS w Miękini, z uwagi na przyjętą odmienną koncepcję zatrudniania asystentów rodziny.
[14] Dodatek przyznawany pracownikom socjalnym na podstawie art. 121 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej, DzU.2015.163 ze zm.
[15] Art. 16 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.
[16] Art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.
[17] Jak wyżej – art. 15 ust. 4.

zauważyć, że od 1 stycznia 2015 r. ustawodawca obniżył ten limit do 15 rodzin[18], co niewątpliwie jest działaniem w dobrym kierunku. Udzielenie wsparcia zbyt dużej liczbie rodzin jednocześnie powoduje, że asystent nie może tak intensywnie pracować z każdą rodziną, jak może być to konieczne w określonej sytuacji, szczególnie z rodzinami trudnymi, niechętnie nastawionymi do współpracy i z głęboko utrwalonymi dysfunkcjami.

Plany pracy dla poszczególnych rodzin objętych wsparciem opracowane były w sposób odpowiadający problemom i dysfunkcjom zdiagnozowanym w wywiadach środowiskowych i analizach sytuacji rodzin. Wskazywano w nich cele do realizacji oraz oczekiwane efekty przeprowadzonych działań, jak np. polepszenie relacji wychowawczo-opiekuńczych w rodzinie, umiejętność rozwiązywania konfliktów rodzinnych, zaprzestanie spożywania alkoholu, racjonalne gospodarowanie środkami pieniężnymi czy znalezienie pracy. Sytuacje, w których nie opracowano planu pracy z rodzinami objętymi wsparciem były sporadyczne i wynikały m.in. z niechęci do współpracy tych rodzin z asystentami i utrudnionego kontaktu (np. z powodu alkoholizmu). W jednym przypadku podopieczna odmówiła starań o powrót dziecka z pieczy zastępczej (asystę zakończono).

Działania podejmowane przez asystentów były zgodne z celami określonymi w przyjętych planach pracy. W wywiadach środowiskowych i analizach sytuacji rodzin objętych wsparciem zdiagnozowane zostały najważniejsze problemy, zaliczono do nich: niskie kompetencje opiekuńczo-wychowawcze rodziców (problemy związane z dbałością o zdrowie i edukację dzieci, brak właściwych wzorców postępowania); zaburzenia w relacjach pomiędzy członkami rodziny (konflikty, przemoc, brak lub słabe więzi rodzinne); długotrwałe bezrobocie; uzależnienie alkoholowe członków rodziny; nieporadność życiową, ubóstwo i złe warunki mieszkaniowe. Do najczęstszych form udzielanego wsparcia należały: treningi żywnościowe i budżetowe (uczenie racjonalnego gospodarowania); pomoc w załatwianiu spraw urzędowych; motywowanie do podjęcia konsultacji lekarskich, w tym leczenia specjalistycznego choroby alkoholowej; pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia, w tym w kontaktach z powiatowym urzędem pracy; organizacja specjalistycznej pomocy, w tym psychologicznej i prawnej; informowanie Policji o niepokojących zdarzeniach w rodzinie, w tym współpraca przy wszczęciu procedury Niebieskiej Karty; pomoc w kontaktach z dyrektorami szkół, do których uczęszczały dzieci i z ich wychowawcami.

Kontrola wykazała, że istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji zaplanowanych celów miała elastyczność czasu pracy asystentów, która pozwalała im na dostosowanie się do indywidualnego rytmu życia danej rodziny i jej realnych trudności. Asystenci na bieżąco dostosowywali

[18] Ustawa z 25.07.2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, DzU.2014.1188.

częstotliwość spotkań z rodzinami do indywidualnych potrzeb i złożoności występujących problemów. Jeśli zaszła taka potrzeba, spotkania odbywały się nawet kilka razy w tygodniu, a z chwilą poprawy funkcjonowania rodzin, asystenci zmniejszali częstotliwość wizyt, co umożliwiało rodzinom samodzielne podejmowanie decyzji.

Mając na uwadze skuteczność pracy asystentów rodziny, ustawodawca zobowiązał ich w art. 15 ust. 1 pkt 18 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej do współpracy z innymi instytucjami i podmiotami, specjalizującymi się w działaniach na rzecz dziecka i rodziny. Realizując przedmiotową dyspozycję, asystenci w większości współpracowali z koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej i placówkami opiekuńczo-wychowawczymi w zakresie przygotowania i realizacji planów pomocy dzieciom pozostającym w pieczy zastępczej[19] (w 78,6% skontrolowanych OPS), jak również w zakresie oceny sytuacji dziecka umieszczonego poza rodziną biologiczną[20] (w 73,3% OPS). Należy jednak zauważyć, że jak dotąd nie zostały wypracowane standardy działania asystentów rodziny, w tym zasady współpracy między asystentami i innymi podmiotami i osobami działającymi na rzecz rodzin i dzieci wymagających wsparcia, co mogło mieć wpływ na nieprowadzenie tej współpracy w niektórych jednostkach (jako przyczynę wskazywały one brak inicjatywy strony przeciwnej).

Szczególnym i – jak się wydaje – wymagającym ustawowej regulacji zagadnieniem, dotyczącym współpracy asystentów rodziny z innymi instytucjami w zakresie pomocy dzieciom i rodzinom wymagającym wsparcia, jest kwestia realizacji asystentury na rzecz rodzin zobowiązanych do współpracy z asystentem na podstawie zarządzenia właściwego sądu[21].

Zgodnie z art. 109 § 2 pkt 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, jeżeli dobro dziecka jest zagrożone, sąd opiekuńczy może, wydając odpowiednie zarządzenie, zobowiązać rodziców oraz małoletniego do określonego postępowania, w szczególności do pracy z asystentem rodziny. W takim przypadku sąd zawiadamia o wydaniu orzeczenia właściwą jednostkę organizacyjną wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, która udziela rodzinie małoletniego odpowiedniej pomocy, współpracuje z kuratorem sądowym i składa sądowi opiekuńczemu, w terminach określonych przez ten sąd, sprawozdania dotyczące sytuacji rodziny i udzielanej pomocy, w tym prowadzonej pracy z rodziną (§ 4). Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie reguluje jednak tej kwestii, zarówno w odniesieniu do procedury podejmowania współpracy w tym trybie, jak i jej prowadzenia. Przykładowo nie jest ustalone na ile postanowienie sądu implikuje obowiązek dla OPS podjęcia takiej współpracy, czy, a jeśli tak, to kto i kiedy powinien

[19] Art. 77 ust. 3 pkt 2, art. 93 ust. 4 pkt 2, art. 96 oraz art. 100 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.
[20] Jak wyżej – art. 130 i art. 137 w związku z art. 135.
[21] Art. 109 § 2 pkt 1 ustawy z 25.02.1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy, DzU.2015.583 ze zm.

sporządzić wywiad środowiskowy, czy stosowne postanowienie sądu zastępuje wniosek pracownika socjalnego do kierownika ośrodka pomocy społecznej o przydzielenie asystenta rodziny, a także na ile oraz w jakim zakresie asystent rodziny i kurator rodzinny, realizujący w tym samym czasie zadania wobec tej samej rodziny, mogą podejmować wspólne decyzje czy oceny.

Należy wziąć również pod uwagę, że chociaż celem działania obu tych instytucji jest dobro rodziny, to jednak wykazują one zupełnie odmienne podejście do realizacji nałożonych na nich zadań. Asystent wykonuje swoje obowiązki za zgodą rodziny i z jej aktywnym udziałem (jedna z podstawowych zasad asystentury[22]), natomiast kurator sądowy opiera swoje działania na decyzji sądu i realizuje jego wolę. Mając zatem powyższe na względzie, wydaje się że dla zapewnienia spójności i skuteczności działania obu tych instytucji w przypadku realizacji zadań w tym samym miejscu i wobec tej samej rodziny, konieczne jest określenie przez ustawodawcę zasad (ram) tej współpracy, z uwzględnieniem reguł jej inicjowania. Jest to istotne tym bardziej, że asystent i kurator to przedstawiciele dwóch różnych i niepodporządkowanych hierarchicznie organów państwa, a przypadki kiedy rodzina zostaje zobowiązana do współpracy z asystentem na podstawie zarządzenia sądu wcale nie były odosobnione. W objętych kontrolą OPS, odsetek rodzin zobowiązanych przez sąd do współpracy z asystentem kształtował się w badanym okresie na poziomie 5,5%, ale już np. w MOPS w Oleśnicy opieką asystenta, na podstawie zarządzenia sądu, objęto w badanym okresie więcej rodzin, niż w trybie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[23] (27 rodzin – 54%).

W warunkach braku stabilności i ciągłości zatrudnienia asystentów, monitorowanie przez nich rodzin, które korzystały ze wsparcia asystentów było znacznie utrudnione. Ustalenia kontroli wykazały, że w większości przypadków (58,8%) monitoring ten prowadzony był przez pracowników socjalnych, mimo iż – zgodnie z przepisami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – monitorowanie należy do zadań asystenta rodziny[24]. Wśród przyczyn, poza brakiem ciągłości zatrudnienia asystentów i częstych zmianach na tych stanowiskach wskazywano także, że osoby nowozatrudnione, nieznające sytuacji w monitorowanych rodzinach, mogą mieć trudności w ocenie, czy utrzymują one wypracowany standard funkcjonowania, natomiast pracownicy socjalni systematycznie realizują swoje zadania w przydzielonych im rejonach opiekuńczych, zatem znają środowisko objęte wsparciem asystenta.

Dokumentacja sporządzana przez asystentów w większości przypadków była prowadzona rzetelnie i systematycznie i należycie odzwierciedlała sytuację rodzin objętych wsparciem. Przykładowo,

[22] Wyrażona w art. 8 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.
[23] Art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.
[24] Jak wyżej – art. 15 ust. 1 pkt 16.

okresowe oceny sytuacji rodziny[25] (półroczne) dokonywane były systematycznie w większości skontrolowanych jednostek (83,3%) – w dwóch przypadkach oceny te zaczęto dokonywać dopiero w 2014 r., a w jednym – sporządzano je tylko raz w roku, podczas gdy należało dwa razy do roku. Należy jednak zauważyć, że obecne regulacje nie określają wzorów podstawowych dokumentów dla asystentów rodziny, w związku z czym ich zakres i szczegółowość były różne w kontrolowanych jednostkach. W zależności od przyjętego wzoru obejmowały m.in. diagnozę rodziny, plan pracy z rodziną, kartę indywidualnych konsultacji (z podpisem przedstawiciela rodziny), sprawozdanie z pracy z rodziną oraz informację o sytuacji podopiecznych.

Również systematycznie i terminowo sporządzane były i przekazywane do właściwego wojewody półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej[26] (tylko w jednym OPS odnotowano przypadki nieterminowego przekazania tych sprawozdań). W 6 OPS (33,3%) stwierdzono natomiast przypadki przekazywania sprawozdań zawierających błędne dane – nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim liczby zatrudnionych asystentów (np. zamiast na koniec okresu sprawozdawczego podano łącznie wszystkich asystentów zatrudnionych w ciągu roku, bądź też nie wykazano asystentów zatrudnionych w ramach projektu unijnego na umowę o świadczenie usług) oraz wydatków na wynagrodzenia (ujmowano je narastająco w II półroczu roku, zamiast oddzielnie za okresy półroczne).

Efekty działań podejmowanych przez asystentów rodziny

Skuteczność pracy asystentów rodziny była w kontrolowanych jednostkach bardzo zróżnicowana. Mierzono ją odsetkiem rodzin, które zakończyły współpracę z asystentem w wyniku osiągnięcia zaplanowanych celów w relacji do kończących współpracę ogółem. Najniższa skuteczność wyniosła 0% – w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Sochaczewie, a najwyższa 85% – w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Miękini. Wyniki kontroli wskazały, że niekorzystny wpływ na efekty funkcjonowania asystentów rodziny miały przede wszystkim częste zmiany pracowników na tym stanowisku i przerwy w zatrudnianiu asystentów, a także zbyt duża liczba rodzin przydzielonych do opieki. Brak ciągłości zatrudnienia asystentów zaburzał płynność i efektywność ich pracy, co w konsekwencji wpływało na przedłużenie realizacji zamierzonych celów. Przeciętna skuteczność

[25] Jak wyżej – art. 15 ust. 1 pkt. 15.

[26] Według wzoru określonego w zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 4.12.2012 r. *W sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*, DzU.2012.1371. Sprawozdania za okres od 1.01.2012 r. do 30.06.2012 r. były sporządzane według wzoru określonego w zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22.02.2012 r. *W sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*, DzU.2012.240.

asystentów w badanym okresie wyniosła 39,5% – współpracę z asystentami funkcjonującymi w objętych kontrolą OPS rozpoczęło 2477 rodzin i zakończyło 1352, a zaplanowane cele osiągnęły 534 rodziny.

Najlepsze wyniki osiągnął ośrodek, w którym każdy asystent miał przydzieloną tylko jedną rodzinę, w związku z tym możliwe było pełne zindywidualizowanie skierowanej do niej pomocy (skupienie się tylko na jej problemach i trudnościach oraz słabych i mocnych stronach). Ponadto asystentura była wdrażana w tym ośrodku od 2009 r., co pozwoliło na stosowanie rozwiązań sprawdzonych w praktyce, jak np. zapewnienie asystentom wsparcia w formie superwizji.

Innym wskaźnikiem, który może odnosić się do skuteczności działania asystentów rodziny jest liczba dzieci przekazanych do pieczy zastępczej. Według danych pozyskanych z powiatowych centrów pomocy rodzinie, współpracujących z kontrolowanymi jednostkami, liczba ta zmniejszyła się w badanym okresie[27] o 41,9%, tj. o 238 dzieci (z 568 w 2012 r. do 330 w 2014 r.), przy czym w największym stopniu zmniejszenie nastąpiło w 2014 r. (w porównaniu z rokiem 2013 – o 208 dzieci, tj. o 38,7%). Spadek liczby dzieci przekazywanych do pieczy zastępczej wskazuje na pozytywne efekty działań asystentów rodziny, ale mogło to również wynikać z nałożonego na gminy obowiązku współfinansowania takiego pobytu (od 1 stycznia 2012 r.), do wysokości 50% kosztów (w trzecim i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej).

Tezę o pozytywnym oddziaływaniu asystentów rodziny potwierdza również fakt, że liczba rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej w gminach, w których funkcjonowały kontrolowane jednostki zmniejszyła się w badanym okresie o 17,3%, tj. o 983 rodziny. Wprawdzie spadek ten zanotowano już wcześniej (w 2010 r.), jednak najbardziej znaczący był również w 2014 r. (o 734 rodziny), tj. w trzecim roku funkcjonowania asystentów. Warto również pamiętać, że dla skuteczności działania asystentów rodziny istotne znaczenie mają mniejsze sukcesy, mierzone zrealizowaniem pewnych etapów pośrednich na drodze do trwałej i oczekiwanej zmiany (poprawy) sytuacji rodziny. Dotyczy to takich rezultatów jak np.: wzrost umiejętności wychowawczych rodziców i poprawę ich relacji z dziećmi, pomoc w podjęciu terapii dla osób uzależnionych i współuzależnionych, zmotywowanie rodziców do podnoszenia kwalifikacji i szukania pracy czy wzmocnienie umiejętności rodzin w gospodarowaniu domowym budżetem (trening ekonomiczny).

Uwagi końcowe i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że asystentura rodziny może być przydatnym i skutecznym instrumentem w działaniach wspierających rodziny mające kłopoty w wypełnianiu zadań

[27] Dane z lat wcześniejszych w tym zakresie nie były możliwe do uzyskania, bowiem przed 2012 r. nie wszystkie powiatowe centra pomocy rodzinie zbierały dane o liczbie dzieci przekazywanych do pieczy zastępczej w podziale na gminy.

Ustalenia kontroli NIK

opiekuńczo-wychowawczych, jednak istotną przeszkodą we wdrażaniu tej instytucji w Polsce są trudności w finansowaniu działalności asystentów. Niewystarczające środki własne gmin na ten cel i zbyt późne uruchamianie dotacji z budżetu państwa w ramach resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej skutkowały często brakiem ciągłości i stabilności zatrudnienia asystentów oraz niezapewnieniem odpowiednich warunków ich pracy. Szczególnie dezorganizująco i w sposób zniechęcający asystentów do większego zaangażowania w realizację zadań czy nawet kontynuowania pracy na tym stanowisku, wpływały praktyki części ośrodków pomocy społecznej polegające na braku refundacji kosztów dojazdu do rodzin objętych wsparciem i służbowych rozmów telefonicznych oraz finansowania szkoleń. Dyktowane pozornymi oszczędnościami działania powodowały przenoszenie tych kosztów na asystentów, co obniżało ich wynagrodzenia, które przeciętnie i tak były niższe o 1/4 od otrzymywanego przez pracowników socjalnych. Również praktyka zawierania z asystentami umów o świadczenie usług w miejsce umów o pracę (poza umowami na czas próbny i w niepełnym wymiarze godzin) nie sprzyjała budowaniu trwałych więzi zawodowych, bowiem asystenci zatrudnieni w tym trybie nie nabywali uprawnień przysługujących ze stosunku pracy, jak np. prawa do płatnych urlopów wypoczynkowych. Wydaje się zatem, że wszelkie działania zmierzające do rozwoju instytucji asystenta rodziny w Polsce i jej ugruntowania jako jednego z podstawowych instrumentów systemu wspierania rodziny, powinny uwzględniać istotne zmiany we wskazanych powyżej kwestiach.

Należy również pamiętać, że dla efektywnego funkcjonowania asystentów rodziny oraz podnoszenia ich kwalifikacji niezbędna jest wiedza o faktycznych przyczynach odbierania dzieci rodzicom i przekazywania ich do pieczy zastępczej.

Na podstawie wyników kontroli NIK wystąpiła do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o:

- podjęcie działań usprawniających proces rozdysponowania środków z Programu i ich przekazywania przez wojewodów zainteresowanym gminom;
- podjęcie, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, działań zmierzających do znowelizowania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w celu wprowadzenia obowiązku współpracy asystentów rodziny z kuratorami sądowymi w obszarze wspólnej diagnostyki i oddziaływania na rodzinę, zarówno w stosunku do rodzin objętych nadzorem kuratorskim, jak i tych, których dzieci umieszczono w pieczy zastępczej;
- prowadzenie, we współpracy między innymi z ośrodkami naukowymi i organizacjami pozarządowymi, działań wspierających wypracowanie standardów pracy asystenta, obejmujących:
  – wzory podstawowych dokumentów, niezbędnych w jego pracy, w tym plan pracy z rodziną;
  – metody pracy z rodzinami trudnymi, nastawionymi niechętnie do współpracy i z głęboko utrwalonymi dysfunkcjami w sferze opiekuńczo-wychowawczej;
  – zasady współpracy między asystentami i innymi instytucjami działającymi na rzecz rodzin i dzieci, na przykład

z instytucjami pieczy zastępczej, celem zintensyfikowania tej współpracy;
– zbiór dobrych praktyk w zakresie zatrudniania, organizacji pracy i funkcjonowania asystentów rodziny;
- systematyczne gromadzenie, we współpracy z Ministrem Sprawiedliwości, danych o przyczynach odbierania dzieci rodzicom i przekazywania ich do pieczy zastępczej.

RADOSŁAW ŚPIEWAK*
Departament Metodyki Kontroli
i Rozwoju Zawodowego NIK

Słowa kluczowe: asystent rodziny, wspieranie rodziny, piecza zastępcza, ośrodki pomocy społecznej, nadzór kuratorski

* *Autor poprzednio pracował w Departamencie Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny i był koordynatorem opisanej kontroli.*

Uwzględnianie zasady zrównoważonego rozwoju

Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach

AGATA BRZESKA-LEBIECKA

Podejmowanie decyzji dotyczących rozwoju miast często wymaga dokonywania wyborów pomiędzy ochroną przyrody, a rozbudową infrastruktury lub zabudowy. Badania pokazują, że problematyka ochrony przyrody nie jest traktowana priorytetowo, często się ją marginalizuje lub nawet pomija. Nie bierze się pod uwagę, że system przyrodniczy w mieście pełni bardzo ważne funkcje, a korzyści, które z tego dla nas wynikają, określane są mianem usług ekosystemów[1]*. Ustalenia kontrolne wykazały, że pierwszeństwo przyznawano inwestorom, a interes społeczny, jakim jest ochrona przyrody traktowany był drugoplanowo. W większości prowadzonych postępowań nie badano wartości przyrodniczej drzew, nie rozpatrywano rozwiązań alternatywnych, a opierano się głównie na dowodach przedłożonych przez inwestora.*

Ochrona środowiska (drzewa stanowią istotny element tej ochrony) jest bardzo ważną funkcją państwa określoną w Konstytucji RP[2]. Ochrona środowiska jest także jednym z podstawowych celów polityki Unii Europejskiej[3]. Realizując ten cel, organy administracji publicznej powinny kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju, z której wynika konieczność wyważenia wartości chronionych przez prawo, a pozostających ze sobą w konflikcie. W przypadku usuwania drzew mamy do czynienia z jednej strony z ochroną przyrody, a z drugiej – z ochroną prawa własności i swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Konsekwencją zasady

[1] Zagadnienia te zostały podkreślone w ważnych europejskich dokumentach, takich jak Europejska konwencja krajobrazowa przyjęta przez Radę Europy w 2000 r. lub unijna Strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., *Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny* z 2011 r. Stanowią one również podstawowe założenia Nowej karty ateńskiej, określającej wizję miast XXI wieku, uchwalonej w 2003 r. przez Europejską Radę Urbanistów.

[2] Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU.78.483 ze zm.

[3] Art. 11 (dawny art. 6 TWE) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst jednolity z 24.03.2002 r., DzUrz UE C 325, s. 33).

zrównoważonego rozwoju nie może być przyznawanie priorytetu jednej wartości kosztem innej, tylko takie stanowienie i stosowanie prawa, które w najpełniejszy sposób pozwoli obie te wartości zachować i urzeczywistnić[4]. Kontrola wykazała[5], że drzewa w miastach przegrywają z inwestycjami, że interes inwestora postrzegany był jako ważniejszy niż interes społeczny, jakim jest ochrona przyrody, przez co drzewa nie były skutecznie chronione.

Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Polskie miasta w ostatnich latach określane są mianem „miast w ciągłej budowie". Ma to ścisły związek z napływem funduszy unijnych, dzięki którym powstaje coraz więcej nowych inwestycji, przeprowadzane są remonty i modernizacje. Intensywność, zakres oraz złożoność tych przedsięwzięć nie pozostają bez wpływu na zasoby przyrodnicze, w szczególności rośliny i glebę, które narażone są na uszkodzenia i zniszczenia. Tereny inwestycji to miejsca, w których drzewa, szczególnie cenny element krajobrazu miast, są bezpośrednio narażone na wycięcie[6].

W objętej kontrolą próbie wnioskowano o usunięcie łącznie 25 377 drzew, z czego wydano zezwolenia na usunięcie 24 817 drzew (98%), 68 drzew nakazano przesadzić (0,3%), a tylko w przypadku 59 drzew (0,2%) odmówiono wydania zezwolenia na ich usunięcie.

W toku kontroli zidentyfikowano także słabe ogniwa w egzekwowaniu prawa oraz niedoskonałości w konstrukcji niektórych przepisów ustawy o ochronie przyrody[7].

W świadomości społecznej zieleń rzadko traktowana jest jako kwestia priorytetowa dla rozwoju polskich miast. Według badań przeprowadzonych przez Fundację Sendzimira, inne elementy miejskiej przestrzeni (np. parkingi lub budynki) są postrzegane przez mieszkańców miast jako ważniejsze[8]. Także z punktu widzenia inwestorów, ze względu na wysokie ceny gruntów w centrach miast, preferowane jest maksymalne wykorzystanie dostępnych powierzchni działek pod zabudowę, często kosztem zieleni.

Badania prowadzone w USA i w krajach europejskich wykazały liczne korzyści wynikające z obecności drzew w miastach. Zaliczono do nich: ograniczanie zanieczyszczeń powietrza, sekwestrację dwutlenku węgla, łagodzenie ekstremów temperatury i związane z tym oszczędności energii w gospodarstwach domowych, ograniczanie hałasu oraz redukcję spływu wód burzowych, a także korzyści ekologiczne polegające na tworzeniu

---

[4] B. Rakoczy: *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013, s. 26.

[5] Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach*, NIK, marzec 2015 r., nr ewid. 179/2014/P/14/087/LKR.

[6] M. Ziemiańska, M. Suchocka: *Planowanie i zasady ochrony drzew w procesie inwestycyjnym*, „Zrównoważony rozwój – zastosowania" nr 4/2013.

[7] Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, DzU.2013.627 ze zm.

[8] J. Kronenberg: *Bariery dla utrzymania drzew w miastach i sposoby pokonywania tych barier*, „Zrównoważony rozwój – zastosowania" nr 3/2012.

środowiska dla dzikiej przyrody, korzyści społeczne w zakresie oddziaływania drzew na fizyczne, psychiczne i duchowe odczucia ludzi. Udało się nawet oszacować bezpośrednie korzyści ekonomiczne, które związane są ze wzrostem cen sprzedaży działek zadrzewionych, z urządzonym krajobrazem w stosunku do posesji bezdrzewnych[9].

Charakterystyka stanu prawnego

Konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie ochrony środowiska[10] z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju[11]. Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie[12].

Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony dóbr naturalnych, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach. Opiera się na zasadach: ostrożności; działania zapobiegawczego; naprawiania szkody (w pierwszym rzędzie u źródła) oraz na zasadzie „zanieczyszczający płaci"[13]. Celami tej polityki są: zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska; ochrona zdrowia ludzkiego; ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych; promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zapobieganie zmianom klimatu.

Ochrona środowiska polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody[14]. Celami ochrony przyrody są między innymi: ochrona walorów krajobrazowych; zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień; kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację w tej dziedzinie[15]. Realizowane są one między innymi przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa; w programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego; w strategiach rozwoju gmin; w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin; w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej, a także przez prowadzenie działalności

[9] H. Szczepkowska: *Ekologiczne, społeczne i ekonomiczne korzyści z drzew na terenach zurbanizowanych*, „Człowiek i Środowisko" nr 31 (3-4)/ 2007, s. 5-26.
[10] Art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.
[11] Zrównoważony rozwój jest to rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń – art. 3 pkt 50 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, DzU.2013.1232 ze zm.
[12] Art. 86 Konstytucji RP.
[13] Art. 191 TFUE (dawny art. 174 TWE).
[14] Art. 2 ust. 1 pkt 8, 9 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, DzU.2013.627 ze zm.
[15] Art. 2 ust. 2 pkt 6, 7 ustawy o ochronie przyrody.

edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody[16].

Usunięcie drzew z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta[17]. W odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, czynności związane z wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew, w zakresie, w jakim wykonywane są one przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, wykonuje starosta.

Sprawy zieleni miejskiej oraz zadrzewień należą do zadań własnych gminy[18]. Z kolei powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony środowiska i przyrody[19].

Jednostki samorządu terytorialnego, które w głównej mierze odpowiedzialne są za ochronę drzew, mają do dyspozycji narzędzia prawne wynikające z ustawy o ochronie przyrody, takie jak wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub odmowa wydania takiego zezwolenia, ustalenie kompensacji przyrodniczej oraz prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody.

Zezwolenie na usunięcie drzew jest decyzją administracyjną, tak więc zastosowanie mają tutaj również przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego[20]. Innymi instrumentami prawnymi, które mogą być wykorzystane do ochrony drzew, są planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz decyzje o pozwoleniu na budowę.

Zezwolenia na usunięcie drzew

Decyzja zezwalająca na usunięcie drzew jest decyzją uznaniową[21] (organ nie ma obowiązku wydać decyzji pozytywnej dla strony), gdyż przy usuwaniu drzew dochodzi do konfliktu interesów pomiędzy wartościami chronionymi prawem jakimi są, z jednej strony ochrona przyrody/środowiska a z drugiej prawo własności i swoboda prowadzenia działalności gospodarczej. W toku postępowania organy administracji publicznej mają obowiązek podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie nie tylko interes strony, która chce usunąć drzewo, ale także interes społeczny, jakim jest ochrona przyrody[22].

---

[16] Art. 3 pkt 1, 5 ustawy o ochronie przyrody.
[17] Art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.
[18] Art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, DzU.2013.594 ze zm.
[19] Art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU.2013.595 ze zm.
[20] Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, DzU.2013.267 ze zm.
[21] Norma art. 83 ustawy o ochronie przyrody nie określa żadnych szczegółowych przesłanek określających przypadki, które obligują organ administracji do udzielenia zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów bądź do odmowy jego wydania. Organ administracji, działając w granicach uznania administracyjnego, winien wobec tego rozważyć, które spośród prawnie dopuszczalnych rozstrzygnięć jest w danym wypadku celowe. Przewidziane w art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody zezwolenie na wycięcie drzew jest wyjątkiem od reguły zachowania drzew jako elementu przyrody podlegającego ochronie prawnej. Zezwolenie na wycięcie drzew nastąpić może jedynie w sytuacji, gdy przyczyna, zawarta we wniosku o wydanie takiego zezwolenia, zostanie przez organ uznana za ważną, uzasadniającą rezygnację z przewidzianej ustawą ochrony drzew. Wyrok WSA w Warszawie z 13 czerwca 2012 r., sygn. IV SA/Wa 175/12 (Lex *1212685).*
[22] Art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ustalenia kontroli NIK

Z badań kontrolnych wynika, że organy administracji publicznej, w tym przypadku burmistrzowie, prezydenci lub starostowie, nie dostrzegali tej podstawowej zasady postępowania administracyjnego. Skontrolowane organy ochrony przyrody[23] wydawały zezwolenia na usunięcie drzew zgodnie z ustawą o ochronie przyrody, jednak postępowania administracyjne były prowadzone nierzetelnie. Dokumentacja zbadanych postępowań nie pozwalała na stwierdzenie, czy w toku ich przeprowadzenia dołożono należytej staranności w wyważeniu interesu strony i interesu społecznego. Postępowania dowodowe nie były prowadzone i dokumentowane z należytą starannością, materiał dowodowy nie został więc zebrany i rozpatrzony w sposób wyczerpujący[24].

Na 201 badanych postępowań[25] oględziny przeprowadzono w 186 przypadkach (92,5%), dokumentację fotograficzną sporządzono w 60 sprawach (30%), biegli[26] zostali powołani w dwóch sprawach (1%), a rozprawy administracyjne prowadzone były tylko w jednym urzędzie (9%). Zgromadzony materiał dowodowy świadczył o tym, że pierwszeństwo dawano interesom inwestora, a interes społeczny, jakim jest ochrona przyrody, traktowany był jako drugoplanowy. W większości prowadzonych postępowań nie badano wartości przyrodniczej drzew, nie rozpatrywano rozwiązań alternatywnych, a opierano się głównie na dowodach przedłożonych przez inwestora. W efekcie liczba decyzji odmawiających wydania zezwolenia na usunięcie drzewa była bardzo mała, w 99,8% badanych przypadków drzewa zostały przeznaczone do wycięcia.

Ponadto kontrola wykazała nierzetelne badanie przesłanek określonych w art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, a stanowiących podstawę do niepobierania opłat za usunięcie drzew. Jest to o tyle niekorzystne, że naliczona opłata jest formą gwarancji w przypadku, gdyby inwestor nie posadził nowych drzew w zamian za usunięte. Jeśli zastosuje się procedurę zwolnienia z opłaty – takiego zabezpieczenia nie ma. Jeżeli strona, zwolniona z opłaty za usunięcie drzewa i zobowiązana do posadzenia nowych drzew w zamian, nie wykona tego obowiązku, to jego wyegzekwowanie może nastąpić na podstawie przepisów działu III ustawy o postępowaniu

[23] Kontrolę przeprowadzono w dziesięciu urzędach miast oraz dziewięciu starostwach powiatowych, w pięciu województwach z różnych regionów Polski, tj. kujawsko-pomorskim, lubelskim, małopolskim, opolskim i podlaskim. Do kontroli wybrano miasta, w których liczba mieszkańców przekracza 15 tys., oraz odpowiadające im miejscowo powiaty.

[24] Art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

[25] Kontrolą objęto inwestycje, w których powierzchnia zabudowy budynku była większa niż 500 m^2, i z powodu których wydawano zezwolenie na usunięcie drzew lub odmówiono wydania takiego zezwolenia. Były to obiekty budowlane jak stadiony i hale sportowe, budynki biurowe, budynki przemysłowe, budynki wielorodzinne, sklepy wielkopowierzchniowe, parkingi, a także inwestycje prowadzone przez gminę lub powiat. Nie kontrolowano inwestycji związanych z budową dróg ze względu na odmienną specyfikę tych inwestycji. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2010–2014.

[26] Należy zauważyć, że nie wszyscy urzędnicy, którzy zajmowali się wydawaniem zezwoleń na usuwanie drzew, posiadali wykształcenie pozwalające ocenić gatunek drzew, ich stan zdrowotny, wiek, czy występowanie gatunków chronionych, tj. wykształcenie z zakresu leśnictwa, ogrodnictwa, architektury krajobrazu.

egzekucyjnym w administracji[27], tj. jako egzekucja obowiązków o charakterze niepieniężnym, co w praktyce jest bardzo trudne i długotrwałe.

Opłat nie naliczono w przypadku 16 132 drzew (65%), na wycinkę których wydano zezwolenie, a do głównych przyczyn tego można zaliczyć: drzewa zagrażały bezpieczeństwu lub mieniu w istniejących obiektach budowlanych, urosły już po zakwalifikowaniu nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane, obumarły lub nie rokowały szansy na przeżycie z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości.

Najczęściej na te przesłanki, obok inwestorów prywatnych, powoływały się gminy, które występowały do starostów z wnioskami o usunięcie drzew z nieruchomości stanowiących ich własność.

Wyniki kontroli wskazują, że ani w protokołach oględzin, ani w uzasadnieniach decyzji, poza nielicznymi wyjątkami, nie podano, w jaki sposób i w jakim stopniu drzewa zagrażają bezpieczeństwu danego obiektu budowlanego[28], co jest przyczyną obumarcia drzewa lub czy drzewo faktycznie nie rokuje szansy na przeżycie.

Urzędnicy prowadzący postępowanie w sprawach wydawania zezwoleń na usunięcie drzew mieli spore problemy z ustaleniem, czy drzewa posadzono lub wyrosły po zakwalifikowaniu nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane. W takich przypadkach istotne jest zbadanie, jakie było przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego nieruchomości, na której znajdują się drzewa w chwili ich posadzenia. W związku z tym organy administracji nie powinny badać, jakie są aktualne postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego (biorąc pod uwagę termin orzekania), ale jakie były rozwiązania w tym zakresie w czasie pojawienia się drzew[29]. Organ musi więc ustalić wiek drzewa, co wymaga wiedzy specjalistycznej, oraz sprawdzić jaki plan obowiązywał w chwili posadzenia drzewa. W wielu przypadkach nie ustalano wieku drzew, ani nie sprawdzano, jakie było przeznaczenie terenu w planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w momencie posadzenia drzew.

W ocenie NIK dokładne wyjaśnienie i udokumentowanie stanu faktycznego ma bardzo duże znaczenie w przypadku wydawania zezwoleń na usunięcie drzew, gdyż decyzje te mają charakter uznaniowy, a organ musi rozstrzygnąć konflikt pomiędzy interesem społecznym, jakim jest ochrona przyrody, a interesem inwestora.

---

[27] Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, DzU.2012.1015 ze zm.

[28] Zagrożenie bezpieczeństwa powinno mieć rzeczywisty charakter, a nie hipotetyczny, a usunięcie drzewa w takim przypadku powinno stanowić jedyną możliwość usunięcia stanu zagrożenia. Jeżeli zagrożenie można wyeliminować przy wykorzystaniu mniej inwazyjnych zabiegów, np. polegających na odpowiedniej pielęgnacji drzewa, to brak jest podstaw do zwolnienia z obowiązku naliczenia opłaty, gdyż nie będzie zachodziła konieczność usunięcia konkretnego drzewa. Za K. Gruszecki: *Ustawa o ochronie przyrody, Komentarz*, Lex 2013.

[29] K. Gruszecki: Ustawa o…, op. cit.

Ustalenia kontroli NIK

Kompensacja przyrodnicza

Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew może być uzależnione od ich przesadzenia w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów[30]. Organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów odracza, na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia, termin uiszczenia opłaty za ich usunięcie, jeżeli zezwolenie przewiduje przesadzenie ich w inne miejsce lub zastąpienie innymi drzewami lub krzewami[31].

W badanych zezwoleniach nakładano na inwestorów obowiązek posadzenia nowych drzew jako jedną z form kompensacji przyrodniczej, a także naliczano opłaty[32], których termin uiszczenia odraczano na okres 3 lat. W badanych przypadkach w ramach kompensacji przyrodniczej w zamian za 24 817 usuniętych drzew nakazano posadzenie 23 332 nowych (94%). W powiatach kompensacja przyrodnicza kształtowała się na poziomie 90%, a w miastach 109%.

W większości przypadków nakazywano posadzenie jednego nowego drzewa za jedno drzewo usunięte. Występowały też przypadki, w których nakazano posadzenie większej liczby drzew. W jednym z urzędów miasta, w przypadku usuwania drzew zdrowych i cennych gatunkowo, przyjęto zasadę wyliczenia liczby nowych drzew, sadzonych jako rekompensata straty w środowisku, polegającą na podzieleniu wymiaru obwodu pnia usuwanego drzewa przez 14[33], co należy uznać za dobrą praktykę.

Jako miejsce posadzenia nowych drzew najczęściej wskazywano teren inwestycji lub rzadziej nieruchomości należące do gminy. Wystąpiły też przypadki, że w decyzjach w ogóle nie wskazano takiego miejsca, co utrudniało sprawdzenie wykonania nałożonego obowiązku.

Terminy uiszczenia naliczonych opłat w wysokości 51 075,5 tys. zł zostały odroczone na okres 3 lat od wydania zezwolenia, z wyjątkiem otrzymanej kwoty 2 475,6 tys. zł (5%). Łączne wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów w latach 2010–2013 w badanych miastach wyniosły 23 676,2 tys. zł. Niskie wpływy z tego tytułu lub ich brak[34] świadczą o tym, że wysokość opłat nie stanowi bariery dla wycinania drzew przez inwestorów.

---

[30] Art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

[31] Art. 84 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.

[32] Zdaniem W. Radeckiego opłata za usuwanie drzew i krzewów jest opłatą za korzystanie ze środowiska, W. Radecki: *Rozliczanie opłat za usuwanie drzew*, „Nowe Zeszyty Samorządowe" nr 1/2010, s. 37. Autor słusznie łączy tę opłatę z art. 273 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska. W piśmiennictwie zauważa się jednak, że „… opłatom tym przypisać można charakter tzw. opłaty specjalnej. Stanowią one z jednej strony instrument bodźcowy (mają zniechęcać do usuwania drzew i krzewów), z drugiej kompensacyjny (stanowią rodzaj rekompensaty za ubytek w stanie przyrody)". J. Rotko [w:] W. Radecki (red.): *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 207. Podzielając oba te poglądy, przyjąć należy, że „…opłata za usunięcie drzew i krzewów jest rodzajem opłaty za korzystanie ze środowiska, która ma pełnić rolę zapobiegającą usuwaniu i rekompensującą usuwanie." Przytoczono za B. Rakoczy: *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013, s. 112.

[33] Zalecany obwód pnia drzew sadzonych w zamian.

[34] W trzech miastach na dziesięć kontrolowanych nie odnotowano żadnych wpływów z tego tytułu w latach 2010–2013.

Bez ustalenia jakiejkolwiek kompensacji zezwolono na usunięcie 640 drzew (2,6%), przy czym przypadki takie wystąpiły w pięciu starostwach powiatowych na dziewięć kontrolowanych i w jednym urzędzie miasta. Jednakże nie we wszystkich przypadkach egzekwowano wykonanie tego obowiązku, co powodowało, że narzędzie to nie było skuteczne.

Decyzja zezwalająca na usunięcie drzew, w której odracza się termin uiszczenia opłaty, jest decyzją warunkową. Organ wydający decyzję powinien więc sprawdzić, tj. przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, czy strona wypełniła warunek posadzenia nowych drzew, aby odroczenie opłaty mogło być utrzymane w mocy. Z kolei warunkiem umorzenia opłaty jest zachowanie żywotności nowo posadzonych drzew przez okres 3 lat od dnia posadzenia, co również powinno być sprawdzone w postępowaniu wyjaśniającym, w tym na przykład dokonując oględzin. W decyzji powinien być wskazany termin posadzenia nowych drzew[35], a także konieczność zgłoszenia przez inwestora wykonania tego warunku. Często w kontrolowanych decyzjach nie nakładano na stronę tego obowiązku.

Oględziny wykonania warunku posadzenia nowych drzew zostały przeprowadzone przez urzędników zaledwie w 59 przypadkach (47%), przy czym wskaźnik przeprowadzonych kontroli wyniósł dla miast 75%, a dla powiatów 17%. Z kolei upływ 3-letniego okresu od daty posadzenia drzew upłynął w 17 sprawach, z czego 6 (35%) nie zostało sprawdzonych pod kątem zachowania żywotności drzew, a w pozostałych 11 umorzono opłaty. Żadnych kontroli nie przeprowadzano w pięciu starostwach powiatowych.

W toku dokonywanych przez kontrolerów NIK oględzin stwierdzono usychanie lub złamania nowo posadzonych drzew, nieodpowiednie zabezpieczenie (brak palików lub ich uszkodzenie), posadzenie mniejszej liczby drzew lub na innych działkach niż wskazane w decyzjach, lub nieposadzenie drzew. Wszystkie przypadki złej kondycji drzew uznawane były jako powstałe z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości. Gdy istniały jakiekolwiek oznaki żywotności nowo posadzonych drzew i krzewów, to naliczone opłaty podlegały umorzeniu. Ustawodawca nie określił, co należy rozumieć przez termin „zachowanie żywotności". Z kolei inwestorzy uważali, że wykonanie obowiązku kończy się na posadzeniu drzew, i nie brali pod uwagę, że drzewa te należy odpowiednio zabezpieczyć oraz pielęgnować (np. podlewać w suchych okresach). Zdaniem NIK, niedołożenie należytej staranności w zakresie odpowiedniego zabezpieczenia i pielęgnacji nowo posadzonych drzew skutkuje ich obumarciem i może stanowić przesłankę do wyegzekwowania opłaty na podstawie art. 84 ust. 5a ustawy o ochronie przyrody.

Przepisy ustawy o ochronie przyrody nie pozwalają na ustalenie i wyegzekwowanie właściwej kompensacji przyrodniczej w postaci posadzenia nowych drzew,

[35] Art. 84 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

Ustalenia kontroli NIK

gdyż organ może wskazać w decyzji tylko i wyłącznie ich liczbę[36]. Ustawa nie daje podstaw do określenia w decyzji gatunków, wieku czy rozmiarów (objętość pnia, wysokość) nowo sadzonych drzew. W efekcie sadzonki drzew są bardzo niskiej jakości, niedopasowane gatunkowo do miejsc i warunków, w których są sadzone, co powoduje ich obumieranie. Brak możliwości określenia w decyzji wieku lub rozmiaru nowego drzewa może prowadzić do tego, że drzewa te zostaną usunięte i to bez wydawania zezwolenia, gdyż ich wiek nie przekroczył 10 lat. Za usunięcie drzew, które obumarły lub nie rokują szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, nie pobiera się opłat. W wielu decyzjach pojawiały się zalecenia co do gatunku czy wielkości sadzonek (na przykład przez wskazanie minimalnego obwodu pnia), jednakże nie ma podstawy prawnej do ich wyegzekwowania.

Pozostałe instrumenty służące ochronie drzew

Zagospodarowanie przestrzenne

Pomimo że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest jednym z instrumentów, który może przyczyniać się do ochrony i zachowania drzew[37], to kontrolowane jednostki nie wykorzystywały go w wystarczającym stopniu. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w kontrolowanych gminach, a także decyzje o warunkach zabudowy[38], posługiwały się zbyt ogólnymi sformułowaniami w tym zakresie lub w ogóle nie zawierały stosownych wskazówek i warunków odnośnie do postępowania z zadrzewieniami w sytuacji kolizji z planowanymi inwestycjami. W czterech na dziesięć kontrolowanych miast w planach zagospodarowania przestrzennego zawarto zapisy dotyczące zadrzewień wzdłuż granic terenów produkcyjnych, czy magazynowych jako zieleni izolacyjnej, a w trzech miastach wskazano na konieczność uwzględnienia istniejących drzew i ich skupisk przy zagospodarowaniu terenu. Z kolei w decyzjach o warunkach zabudowy zawierano jedynie ogólne postanowienia, że w trakcie inwestycji należy uwzględniać ochronę środowiska na obszarze prowadzonych prac, w tym także ochronę zieleni.

Pracownicy urzędów zajmujący się planowaniem przestrzennym nie widzieli potrzeby współpracy z osobami zajmującymi się wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew. Jako przyczynę tego wskazywano, że decyzja o warunkach zabudowy nie określa precyzyjnej lokalizacji planowanych

[36] O niskiej skuteczności wykorzystania nasadzeń zastępczych świadczą także ogólne dane dotyczące wydanych zezwoleń na usunięcie drzew w 2012 r. w badanych urzędach na obszarach badanych gmin i powiatów. W toku prowadzenia czynności kontrolnych zebrano dane o wydanych decyzjach dla całych obszarów kontrolowanych gmin i powiatów (nie tylko na terenach miejskich) za 2012 r. W dwóch gminach oraz trzech powiatach nakazano posadzenie nowych drzew w większej liczbie od drzew usuniętych. Z kolei w dwóch gminach oraz dwóch powiatach stosunek nowo posadzonych drzew do usuniętych wynosił poniżej 10%.

[37] Art. 15 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU.2012.647 ze zm.

[38] Należy przez to rozumieć także decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

budynków, co następuje dopiero w trakcie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę, a także, że postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew prowadzone jest po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, więc nie istnieje potrzeba współpracy. Należy jednak zauważyć, że burmistrz lub prezydent miasta jest organem wydającym zarówno decyzje o warunkach zabudowy, jak i zezwolenia na usunięcie drzew.

W ocenie NIK współpraca pracowników już na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy może przyczynić się do lepszej ochrony i zachowania drzew. Połączenie wiedzy i praktyki z obu obszarów pozwoliłoby na wypracowanie zaleceń dla inwestora co do dalszych działań w zakresie planowania inwestycji, tak aby ochronić jak największą liczbę wartościowych przyrodniczo drzew. Ponieważ planowanie przestrzenne jest zagadnieniem wieloaspektowym i wymaga podejścia interdyscyplinarnego, a projekty planów zagospodarowania przestrzennego lub projekty decyzji o warunkach zabudowy muszą sporządzić osoby posiadające odpowiednie uprawnienia w zakresie urbanistyki lub architektury, zasadna jest współpraca osób posiadających wiedzę z różnych zakresów w obszarze planowania przestrzennego.

Decyzja o pozwoleniu na budowę

W ustaleniach kontroli czytamy, że kontrolowane decyzje o pozwoleniu na budowę i załączone do nich projekty budowlane nie zawierały inwentaryzacji istniejących zadrzewień i planowanego układu zieleni[39] lub odnosiły się do nich bardzo ogólnie. Tym samym nie mogły więc skutecznie wpływać na treść wydawanych decyzji zezwalających na usunięcie drzew. Z drugiej strony zaznaczyć należy, że zdecydowana większość decyzji w sprawie wycięcia drzew wydawana była przed orzeczeniem decyzji o pozwoleniu na budowę.

Na 91 zbadanych decyzji o pozwoleniu na budowę w projektach zagospodarowania działki w 79 sprawach (87%) przedstawiono układ i ukształtowanie zieleni, a w 32 przypadkach (35%) nie podano powierzchni zieleni. Z kolei, w części rysunkowej projektu zagospodarowania działki, ukształtowanie zieleni oraz oznaczenie istniejącego zadrzewienia stwierdzono w 69 sprawach (76%), przy czym drzewa do likwidacji zaznaczono w 41 projektach (45%), a układy projektowanej zieleni w 33 (36%). Wystąpiły też przypadki, że w projektach nie można było zidentyfikować liczby drzew zarówno istniejących, jak i przeznaczonych do usunięcia, czy planowanych do posadzenia.

W ocenie NIK projekt budowlany, a w szczególności projekt zagospodarowania działki lub terenu, powinien odgrywać kluczową rolę przy prowadzeniu postępowań związanych z usuwaniem drzew oraz w ustaleniu właściwej kompensacji przyrodniczej na terenach prowadzonych inwestycji. Obowiązujące przepisy ustawy o ochronie przyrody nie precyzują, na

[39] Art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z 7.07.1994 r. Prawo budowlane, DzU.2013.1409 ze zm.

Ustalenia kontroli NIK

jakim etapie procesu inwestycyjnego powinno być wydane zezwolenie na usunięcie drzew z powodu kolizji z planowaną inwestycją. Najczęściej inwestorzy występują o wydanie zezwolenia jeszcze przed rozpoczęciem inwestycji.

Działalność edukacyjna i informacyjna

Kontrolowane jednostki, z wyjątkiem jednego urzędu miasta[40], w żaden sposób nie informowały inwestorów o konieczności właściwego zabezpieczenia drzew na placu budowy. Także działalność edukacyjną, informacyjną i promocyjną w dziedzinie ochrony przyrody[41], prowadzono w bardzo ograniczonym zakresie, sporadycznie lub wcale. Akcje związane z ochroną przyrody najczęściej kierowane były do dzieci i młodzieży, nie obejmowały szerokiego grona mieszkańców i nie dotyczyły ochrony drzew i zieleni w miastach.

Stwierdzono, że ani starostowie, ani burmistrzowie lub prezydenci miast nie uznawali za konieczne umieszczanie w decyzjach zezwalających na wycięcie drzew lub w decyzjach o pozwoleniu na budowę informacji o obowiązku prowadzenia prac ziemnych oraz innych prac związanych z wykorzystaniem sprzętu mechanicznego lub urządzeń technicznych, prowadzonych w obrębie bryły korzeniowej drzew w sposób najmniej szkodzący drzewom[42]. W decyzjach tych nie pouczano także, że za zniszczenie drzew spowodowanych niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych grozi administracyjna kara pieniężna[43]. Jako przyczynę niezamieszczania takich informacji podawano najczęściej brak uregulowań prawnych w tym zakresie. Z takim stanowiskiem nie można się jednak zgodzić, gdyż organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek[44]. Ponadto obowiązkiem organów administracji publicznej jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym[45]. Zamieszczanie takich pouczeń w stosownych decyzjach jest także elementem edukacji w zakresie ochrony przyrody.

---

[40] Informacje na ten temat zawierano w decyzjach o warunkach zabudowy, w postanowieniach opiniujących wycięcie drzew w związku z planowaną inwestycją, w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew. Wydano także ulotkę (dostępną również na stronach internetowych) „Ochrona drzew na terenach inwestycyjnych".

[41] Art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

[42] Art. 82 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

[43] Art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody.

[44] Art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego.

[45] Art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Dobre praktyki

W toku kontroli stwierdzono także dobre praktyki takie jak na przykład: współpraca wydziału wydającego decyzje o warunkach zabudowy z wydziałem zajmującym się ochroną przyrody (jeden urząd); powoływanie społecznych komisji ds. oceny zieleni (jeden urząd); sporządzenie wzoru protokołu z wizji lokalnej w celu sprawdzenia wykonania warunków nałożonych zezwoleniem na usunięcie drzew (jeden urząd); opracowanie „Standardów zakładania i pielęgnacji podstawowych rodzajów terenów zielonych w mieście" (jeden urząd); wydawanie, na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę postanowień, w których wyrażana jest opinia dotycząca usunięcia drzew w związku z planowaną inwestycją (jeden urząd); akcje edukacyjne i informacyjne polegające na prowadzeniu programów związanych z ochroną drzew (trzy urzędy); publikacja artykułów lub informacji o właściwej pielęgnacji drzew (jeden urząd).

Wnioski

Na podstawie ustalonych wyników kontroli NIK uznała za konieczne zaproponowanie wprowadzenia zmian do ustawy o ochronie przyrody, w szczególności w zakresie ochrony terenów zieleni i zadrzewień, aby można było skutecznie chronić drzewa w procesie inwestycyjnym oraz ustalić właściwą kompensację przyrodniczą w przypadku ich usuwania. Obecne uregulowania prawne nie sprzyjają efektywnemu wykorzystaniu takich narzędzi jak wydanie zezwolenia na usunięcie drzew oraz ustalenie kompensacji przyrodniczej. Zgłoszono więc następujące wnioski *de lege ferenda*:

- Wprowadzenie definicji takich pojęć jak drzewo oraz żywotność drzewa.
- Wprowadzenie obowiązku dołączenia do wniosku inwestora projektu zagospodarowania działki lub terenu w przypadku realizacji inwestycji, dla której jest on wymagany zgodnie z ustawą z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[46], wraz z oznaczeniem:

– istniejącego zadrzewienia podlegającego adaptacji lub likwidacji wraz z określeniem usytuowania drzewa lub drzew w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub projektowanych na tym terenie;
– układu projektowanej zieleni wysokiej i niskiej, tj. nasadzeń zastępczych rozumianych jako posadzenie drzew lub krzewów, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew, stanowiących kompensację przyrodniczą za usuwane drzewa w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[47].

[46] DzU.2013.1409 ze zm.

[47] Kontrola wykazała, że większość decyzji w sprawie wycięcia drzew wydawana była przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, tak więc występowały trudności w ustaleniu, czy istnieje kolizja zadrzewień z planowanym zamierzeniem budowlanym. Z kolei NIK oceniła pozytywnie wymaganie projektu zagospodarowania terenu pod kątem urządzenia zieleni w Urzędzie Miasta Krakowa, a także wydawanie przez Prezydenta Miasta Krakowa postanowień, w których wyrażana była opinia dotycząca usunięcia drzew w związku z planowaną inwestycją. Takie działania pozwalały na rzetelne ustalenie liczby drzew przeznaczonych do usunięcia, a także zaplanowanie kompensacji przyrodniczej.

- Wprowadzenie przepisów uprawniających organy ochrony przyrody do ustalenia kompensacji przyrodniczej nie tylko przez wskazanie liczby drzew, które należy posadzić w zamian za usuwane, ale także:

– minimalnych obwodów pni drzew na określonej wysokości,
– gatunków lub odmian drzew.

Celowe jest także wprowadzenie wytycznych, które organ powinien brać pod uwagę, gdy określa nasadzenia zastępcze, takich jak: dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych; wartość przyrodniczą, w tym rozmiar drzewa; wartość kulturową; walory krajobrazowe; lokalizację; funkcje w ekosystemie – przez dodanie odpowiedniego ustępu w art. 83 lub nowej jednostki redakcyjnej[48].

- W przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów od wykonania nasadzeń zastępczych, zezwolenie powinno określać:

– miejsce nasadzeń,
– liczbę drzew do posadzenia,
– minimalny obwód pni drzew mierzony na określonej wysokości,
– gatunek lub odmianę drzew,
– termin wykonania nasadzeń,
– termin złożenia informacji o wykonaniu nasadzeń[49].

- Uwarunkowanie wydania zezwolenia na usunięcie drzew w przypadku, gdy przyczyną usunięcia drzew jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, i która koliduje z drzewami lub krzewami będącymi przedmiotem zezwolenia, od uzyskania danego pozwolenia[50].
- Ujednolicenie w art. 84 ust. 4 i 5 rozpoczęcia biegu terminów dla odroczenia i umorzenia opłaty za usunięcie, tj. 3 lat od dnia upływu terminu przesadzenia lub posadzenia drzew[51].
- Zmiany art. 83 ust. 6 pkt 4 poprzez zastąpienie wieku drzewa określonym obwodem pnia[52].

Racjonalna jest także zmiana art. 402 ust. 5 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w zakresie ustalenia, że wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów nakładanych

[48] Wyniki kontroli wskazują, że nowo posadzone drzewa są bardzo niskiej jakości, niedopasowane gatunkowo do miejsc i warunków, w których są sadzone, co powoduje ich obumieranie. Organy ochrony przyrody nie mają możliwości nakładania na stronę innych warunków dotyczących nasadzeń zastępczych poza liczbą nowych drzew, a co za tym idzie nie mogą skutecznie ustalić i wyegzekwować kompensacji przyrodniczej.

[49] Zobacz przypis 48. Ponadto wyniki kontroli wskazują, że w niektórych kontrolowanych decyzjach zezwalających na usunięcie drzew nie podawano miejsca nasadzeń zastępczych oraz obowiązku poinformowania o ich dokonaniu.

[50] Zobacz przypis 47.

[51] Terminy określone w art. 84 ust. 4 i 5a ustawy o ochronie przyrody nie korespondują ze sobą, gdyż opłatę odracza się na okres 3 lat od **dnia wydania zezwolenia**, a posiadacz nieruchomości jest obowiązany uiścić opłatę, jeżeli posadzone drzewa nie zachowały żywotności w okresie 3 lat od **dnia ich posadzenia.** Przy dużych inwestycjach okres pomiędzy wydaniem zezwolenia a posadzeniem nowych drzew może wynosić nawet kilka lat.

[52] Ustalenie wieku drzewa stwarza trudności, gdyż wymaga specjalistycznej wiedzy oraz posiadania odpowiedniego sprzętu. Stwarza to szczególnie duże trudności, gdy przyczyną usunięcia drzew jest ich posadzenie lub wyrośnięcie na nieruchomości po zakwalifikowaniu jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane, co wykazały wyniki kontroli.

przez starostę stanowią w całości dochód budżetu powiatu[53].

Przedstawione zmiany ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy Prawo ochrony środowiska są zbieżne z rozwiązaniami zawartymi w przedłożonym w Sejmie projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 2656)[54].

NIK uważa za nieodzowne jak najszybsze uchwalenie zaproponowanych zmian. Przyczynią się one do wyeliminowania niespójności[55] w obecnie obowiązujących przepisach prawa, wzmocnią ochronę drzew w procesach inwestycyjnych, a także umożliwią organom wydającym zezwolenia na usunięcie drzew ustalanie skutecznej kompensacji przyrodniczej i jej egzekwowanie.

AGATA BRZESKA-LEBIECKA
Delegatura NIK w Krakowie

Słowa kluczowe: ochrona drzew, procesy inwestycyjne w miastach, ochrona środowiska, rozbudowa infrastruktury, zagospodarowanie przestrzenne, zasada zrównoważonego rozwoju

[53] Wyniki kontroli wskazują, że powiaty rzadko naliczają opłaty za usunięte drzewa, czy ustalają kompensację przyrodniczą w postaci nowych nasadzeń. Ponadto bardzo często nie sprawdzają, czy nałożone w decyzji obowiązki zostały wykonane.

[54] Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk 2656). Projekt wpłynął do Sejmu 25.07.2014 r. Ustawa została uchwalona 15.05. 2015 r. i opublikowana w DzU.2015.1045.
(http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=C72D8C9F075B5E95C1257D2C004F81D0).

[55] Przykładowo art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody daje organowi możliwość wydania zezwolenia na usunięcie drzew pod warunkiem zastąpienia ich innymi drzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew. Ustawodawca nie określił, że organ administracji może wskazać w zezwoleniu gatunki drzew lub krzewów sadzonych w miejsce usuwanych lub ich parametry. Warunkiem wykonania tego obowiązku jest zachowanie żywotności nowo posadzonych drzew w okresie 3 lat od ich posadzenia. Z kolei drzewa, których wiek nie przekracza 10 lat, nie wymagają zezwolenia na ich usunięcie (art. 83 ust. 6 pkt 4). Może to prowadzić do sytuacji, że drzewa, które zostały posadzone w zamian za drzewa usunięte, jeżeli nie będą spełniać określonych parametrów, mogą zostać usunięte bez zezwolenia. Zobacz też przypis 51.

Piecza zastępcza

Najwyższa Izba Kontroli oceniła efekty wdrażania instytucji koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w powiatach województwa podlaskiego. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dziesięciu ośrodkach pomocy rodzinie w okresie od listopada 2014 r. do lutego 2015 r. i dotyczyły lat 2012–2014 oraz częściowo roku 2015.

Organizacja i utrzymanie kąpielisk

Izba sprawdziła, czy przepisy dotyczące utrzymania kąpielisk oraz miejsc wykorzystywanych do kąpieli są przestrzegane przez organy administracji publicznej. Zakres badania obejmował: tworzenie kąpielisk i prowadzenie ich ewidencji oraz tworzenie miejsc wykorzystywanych do kąpieli; prowadzenie nadzoru nad jakością wody; zapewnienie bezpieczeństwa; wykonywanie obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych. Kontrolę, która objęła okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r., przeprowadzono w 25 jednostkach: Głównym Inspektoracie Sanitarnym, 12 urzędach gmin i 12 powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych.

Lasy Państwowe

Izba skontrolowała działalność i finanse Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. W dyrekcji generalnej, czterech dyrekcjach regionalnych Lasów Państwowych, 16 nadleśnictwach oraz trzech zakładach Lasów Państwowych skontrolowano sytuację majątkowo-finansową, rzetelność działań dotyczących planowania i realizacji przychodów z działalności podstawowej, a także legalność, celowość, rzetelność i gospodarność wydatkowania środków w związku z prowadzoną działalnością. Czynności kontrolne objęły lata 2011–2013.

Gospodarka łowiecka

Sprawdzono funkcjonowanie gospodarki łowieckiej oraz realizację przez właściwe podmioty ich ustawowo określonych zadań. Kontrolę przeprowadzono w 27 jednostkach: Zarządzie Głównym Polskiego Związku Łowieckiego, 3 zarządach okręgowych, 8 kołach łowieckich, 3 regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych, 6 nadleśnictwach, 3 urzędach marszałkowskich oraz 3 starostwach powiatowych. Badanie dotyczyło działań od 1 kwietnia 2012 r. do 31 marca 2014 r.

Mała retencja

NIK zajęła się realizacją przez organy administracji publicznej zadań związanych z ograniczeniem skutków susz i powodzi przez zwiększanie małej retencji wód. Kontrolę przeprowadzono w Małopolskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych, Śląskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych, dwóch urzędach marszałkowskich (województw małopolskiego i śląskiego), dwóch regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych (w Krakowie i w Katowicach) oraz czterech nadleśnictwach (w Myślenicach, Piwnicznej, Rudzińcu i Ustroniu). Badaniem objęto działalność tych jednostek w latach 2011–2013 oraz I półroczu 2014 r.

Składowanie odpadów

Izba zbadała działania administracji publicznej dotyczące zamykania składowisk niespełniających wymagań prawnych, jak też nadzór nad wysypiskami

wcześniej zamkniętymi. Badaniami kontrolnymi objęto 36 jednostek, w tym: Ministerstwo Środowiska, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, pięć urzędów marszałkowskich, pięć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, pięć starostw powiatowych i 18 jednostek organizacyjnych zarządzających łącznie 15 gminnymi składowiskami odpadów. Analizowano działania podejmowane w okresie od 1 stycznia 2010 r. do zakończenia kontroli w lutym 2015 r., a także działania wcześniejsze, o ile miały wpływ na realizację kontrolowanych zadań po 1 stycznia 2010 r. lub ich efekty wystąpiły po tej dacie.

Szpitale kliniczne

Przedmiotem kontroli była działalność szpitali klinicznych. W szczególności sprawdzono: realizację przez Ministra Zdrowia polityki zdrowotnej dotyczącej szpitali klinicznych; zakres i efekty realizacji zadań dydaktycznych i naukowo-badawczych, w tym wdrażanie nowych technologii medycznych; działalność szpitali klinicznych w systemie ochrony zdrowia i uzyskane efekty; sytuację ekonomiczną szpitali klinicznych, z uwzględnieniem działań restrukturyzacyjnych i naprawczych. Kontrolę, która dotyczyła lat 2013–2014 r., przeprowadzono w Ministerstwie Zdrowia oraz 12 szpitalach klinicznych.

Zakłady Opieki Zdrowotnej

Skontrolowano działania podejmowane przez kierownictwo samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ) dotyczące zatrudniania i wynagradzania personelu. Czynności badawcze obejmowały okres od 1 stycznia 2011 r do 30 czerwca 2014 r. Przeprowadzono je w 22 jednostkach, w 20 SPZOZ, dla których podmiotem tworzącym były jednostki samorządu terytorialnego oraz w dwóch SPZOZ nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Dorzecze Odry

Inspektorzy sprawdzili wykonywanie zadań związanych z zapobieganiem i trwałym obniżaniem zanieczyszczeń wód dorzecza Odry w odniesieniu do wymogów prawa Unii Europejskiej. Oceniono: wdrażanie *Ramowej Dyrektywy Wodnej*; rozpoznawanie czynników znacząco oddziaływujących na jakość wód; monitorowanie stanu wód powierzchniowych; nadzór nad realizacją Planu Gospodarowania Wodami na obszarze dorzecza Odry. Kontrolą objęto 18 jednostek: Ministerstwo Środowiska, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska i Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Zielonej Górze i we Wrocławiu. Badanie dotyczyło lat 2010–2013 r.

Działalność szpitala w Gorzowie Wlkp.

Kontrola podjęta z inicjatywy własnej NIK. Jej celem była ocena sytuacji finansowej Samodzielnego Publicznego Szpitala Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim, jak też sprawdzenie działań organów samorządowych związanych z przekształceniem szpitala w spółkę kapitałową. Badaniem objęto lata 2012–2015. (red.)

„Informacje o wynikach kontroli", przekazane do publikacji w sierpniu i wrześniu 2015 r., s.<www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Szansa na przyspieszenie wzrostu a ryzyko dryfu rozwojowego

Gospodarcze dylematy Polski

Dalszy rozwój Polski i uniknięcie ryzyka dryfu rozwojowego uwarunkowane jest odejściem od ukształtowanego po 1989 r. modelu ekonomicznego na rzecz gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach. Wymaga to zwiększenia aktywności badawczo-rozwojowej, a także sprawnych mechanizmów zapewniających implementację nowatorskich rozwiązań technicznych i technologicznych w praktyce biznesowej. Niezbędne są też reformy systemowe służące rozwojowi przedsiębiorczości w Polsce, wzrostowi aktywności ekonomicznej i zwiększeniu skłonności przedsiębiorców do inwestowania. Stworzone więc zostaną podwaliny rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, jako podstawy do skutecznego konkurowania polskich firm na rynkach światowych oraz rynku krajowym.

PAWEŁ WIECZOREK

Polska należy do nielicznych krajów UE, które nieprzerwanie przez ponad dwie dekady utrzymują się na ścieżce wzrostu gospodarczego, w przeszłości rozwijając się okresowo nawet w tempie 5-7% rocznie. Przeszła także względnie łagodnie przez globalny kryzys finansowy z lat 2008–2011, chociaż zostało to okupione

Tabela 1. **Wybrane prognozy wzrostu PKB w Polsce w latach 2015–2017 (w%)**

Źródło prognoz	2015	2016	2017
NBP	3,6	3,4	3,6
Komisja Europejska	3,3	3,4	–
IBnGR	3,7	3,8	–

Źródło: *Raport o inflacji. Lipiec 2015 r.*, NBP, Warszawa, s. 84; *Statistical Annex of European Economy. Spring 2015, European Commission,* April 2015, s. 29; „Stan i prognoza koniunktury" nr 87 z 3.08.2015 r., IBnGR, s. 5.

znacznym spowolnieniem dynamiki PKB do poziomu 2,0% w 2012 r. i zaledwie 1,6% w 2013 r., a także pogorszeniem stanu finansów publicznych, w konsekwencji czego w 2009 r. Polska została objęta unijną procedurą nadmiernego deficytu. Jednak już od II kwartału 2014 r. polska gospodarka, głównie za sprawą silnego popytu wewnętrznego, coraz bardziej zdecydowanie zaczęła wchodzić w fazę ożywienia, czego namacalnym wyrazem było uzyskanie w 2014 r. wzrostu PKB wynoszącego 3,4%.

Chociaż stopa PKB w 2014 r. przeszło dwukrotnie przekroczyła poziom z roku poprzedniego, niemniej nadal pozostała niższa od przeciętnej z lat 2004–2008, bezpośrednio poprzedzających światowy kryzys finansowy (5,4%). Symptomatyczne jest, że przynajmniej do końca 2017 r. dynamika PKB nie przyspieszy istotnie i zgodnie z prognozami NBP (lata 2015–2017), Komisji Europejskiej – KE (lata 2015–2016) oraz Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową – IBnGR (lata 2015–2016) będzie się mieścić w paśmie 3,3-3,8% (tabela 1).

Dane rynkowe jednoznacznie wskazują, że proces odbudowy krajowej koniunktury przebiega pomyślnie w większości działów przemysłu. Nie gwarantuje to jednak, że Polska w kolejnych latach będzie mogła rozwijać się w jeszcze szybszym tempie niż obecnie, porównywalnym z okresami najbardziej dynamicznego wzrostu sprzed 2008 r. Fakt utrzymywania się stopy PKB na poziomie nieprzekraczającym 3,8% może świadczyć o słabnięciu sił napędzających dotychczasowy rozwój. W tym kontekście coraz powszechniej stawiana jest teza, że polska gospodarka stoi wobec ryzyka dryfu rozwojowego, rozumianego jako zużywanie dostępnych zasobów materialnych i niematerialnych w sposób ekstensywny, niestwarzający warunków do ich pomnożenia[1]. W tej sytuacji, bez redefinicji źródeł wzrostu, a zwłaszcza szerszego wykorzystywania wiedzy i innowacji jako koła zamachowego gospodarki, Polska prawdopodobnie nie będzie w stanie wyjść poza stosunkowo niski pułap rozwoju. Urzeczywistnienie się takiego

[1] M. Boni (red.): *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 2-3; T. Goedecki, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski: *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*?, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 6 i n.

scenariusza będzie oznaczało, że nasz kraj znalazł się w tak zwanej pułapce średniego dochodu (ang. *middle income trap*)[2] i w konsekwencji stracił szanse na zniwelowanie we względnie krótkim czasie zapóźnienia w stosunku do najbogatszych państw Unii Europejskiej[3].

Celem niniejszego artykułu jest ocena przewidywanej w 2015 r. oraz prognozowanej na lata 2016–2017 sytuacji makroekonomicznej Polski, a także próba wskazania najważniejszych czynników, które będą warunkowały perspektywy długookresowego wzrostu polskiej gospodarki, w szczególności zaś możliwości przyspieszenia dynamiki rozwoju w stopniu pozwalającym na przezwyciężenie pułapki średniego dochodu. Tak zakreślone ramy artykułu obejmują następujące główne obszary problemowe:

- najważniejsze czynniki, które umożliwiły widoczną od II kwartału 2014 r. odbudowę koniunktury w polskiej gospodarce oraz skala tej poprawy w horyzoncie 2017 r.;
- cechy gospodarki, które zwiększają ryzyko znalezienia się Polski w stanie dryfu rozwojowego;
- pożądane kierunki zmian strukturalnych, stwarzające sprzyjający klimat do przyspieszenia dynamiki wzrostu gospodarczego w stopniu urealniającym szanse Polski na awans do grupy najwyżej rozwiniętych państw UE.

CHARAKTERYSTYKA PRZEWIDYWANEJ W 2015 ROKU SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ POLSKI WRAZ Z PROJEKCJĄ NA LATA 2016–2017

Wzrost PKB i jego źródła

W 2015 r. polska gospodarka powinna urosnąć w granicach od 3,3% (prognoza Komisji Europejskiej) do 3,6-3,7% (prognozy NBP oraz IBnGR) i utrzymać zbliżoną dynamikę PKB w kolejnych dwóch latach. Ożywienie koniunktury znajduje swoje odbicie w wysokiej stopie sprzedaży wyrobów i usług (w tym sprzedaży eksportowej), a także poprawie sytuacji na rynku pracy. Otwartym pytaniem jest kwestia negatywnego wpływu na koniunkturę w Polsce ograniczeń w eksporcie do Rosji w następstwie konfliktu

[2] J. Hausner (red.): *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 16 i n.; M. Bukowiecki (red): *2050.pl podróż do niskoemisyjnej przyszłości*, Instytut Badań Strukturalnych oraz Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2014, s. 30-35.

[3] W 2014 r. nominalny PKB *per capita*, mierzony według parytetu siły nabywczej (PPP), stanowił 68% średniej dla całej UE wobec 49% w 2004 r. (baza danych Eurostat, tabela tec00114). Postęp Polski w procesie konwergencji ułatwił jednak fakt, że w sytuacji światowego kryzysu finansowego i kilkuletniej recesji w strefie euro, w wielu państwach unijnej „piętnastki" procesy rozwojowe uległy spowolnieniu, a w niektórych – w tym zwłaszcza w Grecji – nastąpił bezwzględny spadek poziomu PKB. Wpłynęło to hamująco na dynamikę wskaźnika PKB dla całej Unii, który w latach 2008–2014 powiększył się w sumie zaledwie o 0,8%, podczas gdy produkt Polski wzrósł w tym czasie o 21,9%.

rosyjsko-ukraińskiego (sankcje UE i embargo ze strony Moskwy), jak również spadku popytu na polskie wyroby w efekcie kryzysu gospodarczego w Rosji i na Ukrainie[4].

Głównym czynnikiem wzrostu jest obecnie – i pozostanie w horyzoncie 2017 r. – popyt krajowy, szczególnie konsumpcja prywatna, a także odbudowujące się inwestycje prywatne, przy przeważnie ujemnym wkładzie eksportu. Oznacza to istotną zmianę w porównaniu z sytuacją w 2013 r. i na początku 2014 r., kiedy rolę koła zamachowego polskiej gospodarki odgrywał przede wszystkim eksport, natomiast popyt wewnętrzny miał w tym kontekście mniejsze znaczenie.

Realny wzrost spożycia prywatnego jest możliwy dzięki zwiększeniu dochodów pozostających do dyspozycji gospodarstw domowych, na co z kolei wpływ mają zwłaszcza takie czynniki, jak:

- wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (o 3,4% w 2014 r. i, jak przewiduje NBP, o 3,5% w 2015 r.);
- niska, a w okresie lipiec 2014 r. – marzec 2015 r. ujemna dynamika cen dóbr i usług konsumpcyjnych, w tym wyraźny spadek cen energii;
- wzrost liczby pracujących (głównie w usługach, ale również w przemyśle) wskutek ożywienia aktywności biznesowej i idący w ślad za tym wzrost dochodów z pracy najemnej;
- wzrost dochodów z pracy na własny rachunek, związany z poprawą koniunktury i zwiększeniem aktywności biznesowej;
- większa dostępność taniego kredytu konsumpcyjnego (w rezultacie niskich stóp procentowych);
- poprawa nastrojów konsumentów, stanowiąca sumaryczny efekt oddziaływania wymienionych wyżej czynników.

Istotnym składnikiem rosnącego popytu wewnętrznego jest odbudowa inwestycji po dość silnym spadku stopy inwestycji w relacji do PKB w latach 2009–2013 (tabela 2, s. 127).

Zwiększona skłonność przedsiębiorców do inwestowania stanowi funkcję:

- poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej w sektorze przedsiębiorstw, dzięki czemu poszerzyły się możliwości firm w zakresie finansowania inwestycji ze środków własnych, co jest najchętniej praktykowanym (zwłaszcza przez firmy małe i średnie) rozwiązaniem w tym zakresie;
- wysokiego stopnia wykorzystania posiadanych aktualnie mocy wytwórczych, ograniczającego możliwość wzrostu produkcji bez poszerzenia lub unowocześnienia bazy wytwórczej;
- obniżenia kosztu kredytu inwestycyjnego w efekcie utrzymywania się stóp procentowych na historycznie niskim poziomie;
- poprawy nastrojów przedsiębiorców, znajdującej odzwierciedlenie w mierzących

[4] Według niektórych ocen, gdyby nie ograniczenia w handlu Polski z Rosją i Ukrainą, stopa PKB w Polsce mogłaby w 2015 r. przekroczyć 4,5%. Taką ocenę – przytoczoną przez PAP – przedstawił wicepremier i minister gospodarki Janusz Piechociński podczas Forum Zmieniamy Polski Przemysł 2015, zorganizowanego w lutym 2015 r.

Tabela 2. **Udział nakładów inwestycyjnych w PKB w Polsce w latach 2005–2014 (w %)**

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Relacja inwestycji do PKB	18,2	19,7	21,6	22,3	21,2	19,9	20,2	19,2	18,4	19,6

Źródło: Cyt. za: „Obserwatorfinansowy.pl" z 27.04.2015 r.

to zjawisko wskaźnikach (np. PMI), na bazie dobrych prognoz w zakresie zamówień, kształtujących się w 2015 r. powyżej średniej wieloletniej.

Widoczna od 2014 r. zwiększona skłonność do inwestowania jest o tyle ważna, że dotychczas wzrostowi gospodarczemu, jaki miał miejsce w Polsce po 1989 r., towarzyszyła relatywnie niska jak na potrzeby szybko modernizującej się gospodarki stopa inwestycji[5]. W dodatku, w związku ze spowolnieniem dynamiki PKB w Polsce, udział nakładów inwestycyjnych w PKB uległ jeszcze obniżeniu z 22,3% w 2008 r. do 18,4% w 2013 r. Według niektórych ocen, w 2015 r. stopa inwestycji wyniesie około 21,0% PKB[6], a więc nadal będzie się kształtować poniżej poziomu z 2008 r.

Wzrost nakładów inwestycyjnych – po dwóch latach ich wyraźnego ograniczania – widoczny jest także w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Skala realizowanych inwestycji zależy jednak w znacznym stopniu od wielkości napływających do Polski funduszy strukturalnych UE. Z tego względu w 2015 r. należy się spodziewać przejściowego ograniczenia aktywności inwestycyjnej sektora publicznego, bowiem zakończony zostanie proces absorpcji środków z perspektywy 2007–2013, zaś uruchamianie finansowania w ramach perspektywy 2014–2020 na większą skalę zacznie się dopiero w 2016 r.

Ceny towarów i usług

Od lipca 2014 r. do marca 2015 r. wskaźnik cen towarów i usług (CPI) kształtował się nieznacznie poniżej zera, natomiast od kwietnia 2015 r. ceny wykazują bardzo lekką tendencję do wzrostu, ale na tyle niewielką, że zgodnie z przewidywaniami NBP, w skali całego 2015 r. możliwa jest deflacja na poziomie 0,8%, licząc rok do roku. W kolejnych dwóch latach dynamika cen przyspieszy do 1,5-1,6% w skali roku, co jednak oznacza, że w dalszym ciągu inflacja w Polsce pozostanie niska.

Występowanie deflacji stanowi konsekwencję spadku cen paliw (zwłaszcza ropy naftowej) oraz żywności na rynkach

[5] Wynikało to głównie z bardzo ograniczonych możliwości kapitałowych przedsiębiorców krajowych. W takiej sytuacji istotną rolę odgrywał sukcesywny napływ do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Generalnym czynnikiem hamującym skłonność polskich przedsiębiorców do inwestowania jest pracochłonność dominującej części produkcji, co ogranicza potrzebę większego umaszynowienia firm, tym bardziej że koszt pracy pozostaje w Polsce wciąż relatywnie niski. Ponadto inwestycje przedsiębiorstw utrudnia niesprzyjające przedsiębiorczości otoczenie prawno-instytucjonalne.

[6] W. Gadomski: *Utrzymanie dodatniego wyniku na rachunku bieżącym nie jest pewne*, „Obserwatorfinansowy.pl" z 27.04.2015 r.

światowych. W IV kwartale 2014 r. i na początku 2015 r. ceny ropy obniżyły się o ponad 30% (po wcześniejszym spadku o 12% w III kw. 2014 r.) i osiągnęły najniższy poziom od marca 2009 r.[7]. Z kolei spadek cen żywności był efektem wysokiej podaży produktów rolnych na rynku krajowym w 2014 r., spowodowanej bardzo dobrymi zbiorami oraz wprowadzonym przez Rosję embargiem na import żywności z krajów UE, w tym z Polski. W drugiej połowie 2015 r. należy się spodziewać wzrostu cen żywności w Polsce w następstwie dotkliwej suszy, jaka w miesiącach letnich wystąpiła na znacznych obszarach kraju. W wyniku tego plony w Polsce w 2015 r. mogą się zmniejszyć nawet o 1/3.

Przewidywany przez NBP umiarkowany wzrost wskaźnika CPI w latach 2016–2017 będzie głównie spowodowany:

- stopniowym wygasaniem wpływu gwałtownego spadku cen surowców energetycznych;
- wzmocnieniem presji popytowej w gospodarce, wynikającej z utrzymywania się silnego wzrostu popytu krajowego;
- prognozowanym stopniowym przyspieszeniem inflacji w otoczeniu Polski.

Rynek pracy

W efekcie odbudowującej się od II kwartału 2014 r. koniunktury poprawiła się sytuacja na krajowym rynku pracy. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w 2014 r. było o 0,6% wyższe niż przed rokiem (wobec spadku o 1,0% w 2013 r.), w tym w sektorze przedsiębiorstw przemysłowych wzrost wyniósł 2,1%. Tendencja do wzrostu zatrudnienia wzmocniła się w okresie styczeń-czerwiec 2015 r., kiedy stopa przeciętnego zatrudnienia ogółem wyniosła 1,1%, zaś w sektorze przedsiębiorstw przemysłowych 2,7%[8].

Wzrost popytu na pracę znalazł odzwierciedlenie w spadku bezrobocia rejestrowanego, którego stopa w czerwcu 2015 r. wyniosła 10,3% i była niższa o 1,7 punktu procentowego w porównaniu z czerwcem 2014 r. oraz o 3,6 punktu procentowego niższa w porównaniu ze styczniem 2014 r. Towarzyszyła temu umiarkowana presja płacowa – przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej wzrosło w 2014 r. o 3,4% (czyli o tyle samo jak w 2013 r.). Siłę nabywczą średniej płacy dodatkowo zwiększała stabilizacja cen towarów i usług na niskim poziomie oraz okresowy ich spadek (deflacja). Przyczyniło się to do wzrostu konsumpcji gospodarstw domowych, czemu sprzyjał także tani kredyt.

Prognozy na 2016 r. zakładają dalsze obniżanie się stopy bezrobocia rejestrowanego, przy czym, zdaniem Ministerstwa Finansów, wspomniany wskaźnik zmniejszy się w końcu tego roku do 9,8%, natomiast

[7] Z jednej strony było to następstwem wzrostu produkcji ropy w Stanach Zjednoczonych, Rosji i Iraku oraz utrzymywania się wysokiego wydobycia w Arabii Saudyjskiej, z drugiej zaś – spadku światowego zapotrzebowania na ten surowiec w rezultacie spowolnienia wzrostu gospodarczego w wielu krajach, w tym zwłaszcza w Chinach, a także wolnej poprawy koniunktury w strefie euro.

[8] Wyjątek stanowiły budownictwo i górnictwo, gdzie omawiany wskaźnik w 2014 r. spadł o 6,4-6,5%. W okresie styczeń-czerwiec 2015 r., w porównaniu do sześciu miesięcy 2014 r., zniżkowa tendencja została utrzymana w skali zbliżonej do 2014 r.

w opinii ekspertów IBnGR, możliwy jest jeszcze głębszy spadek, do 9%[9]. Z kolei przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej ma wzrosnąć w 2016 r. o 3,6%, co oznacza, że w dalszym ciągu nie przewiduje się wystąpienia silnej presji płacowej.

Sytuacja ekonomiczno-finansowa w sektorze przedsiębiorstw

W I kwartale 2015 r. podstawowe wskaźniki ekonomiczno-finansowe w grupie przedsiębiorstw niefinansowych jako całości okazały się lepsze niż przed rokiem. Stanowiło to kontynuację poprawy zapoczątkowanej w 2014 r. W ciągu pierwszych trzech miesięcy 2015 r. przychody z całokształtu działalności wzrosły o 4,6%, wynik na sprzedaży produktów, towarów i materiałów o 4,2%, zaś wynik finansowy netto o 9,7%. Zysk netto wykazało 68,7% przedsiębiorstw, to jest o 1,1 punktu procentowego więcej niż w analogicznym okresie roku ubiegłego. Nieznacznie poprawił się wskaźnik rentowności obrotu netto (3,9% wobec 3,8% przed rokiem), a także wskaźniki płynności I i II stopnia. Lepsze wyniki ekonomiczno-finansowe przyczyniły się do wzrostu optymizmu przedsiębiorców i wpłynęły pozytywnie na skłonność firm do inwestowania. Obraz kondycji sektora przedsiębiorstw nadal jest jednak niejednoznaczny, bowiem obok dziedzin, w których poprawa wskaźników jest ewidentna, występują obszary, gdzie zmiany *in plus* są niewielkie albo wręcz żadne. Dopiero w następnych kwartałach 2015 r., o ile tendencja do wzmacniania kondycji firm nie zostanie zahamowana, poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorców nabierze bardziej zdecydowanego wymiaru.

Stan finansów publicznych

Dobrym wynikom polskiej gospodarki towarzyszy poprawa kondycji finansów publicznych, której wyrazem jest obniżenie w 2014 r. deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB do poziomu 3,2%, co umożliwiło zamknięcie wobec Polski unijnej procedury nadmiernego deficytu[10]. Zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej, w 2015 r. deficyt nie powinien przekroczyć 2,8%, zaś w 2016 r. jeszcze się obniży do 2,6%.

Zejście deficytu do poziomu około 3% PKB było możliwe dzięki prowadzeniu przez minione trzy lata bardzo restrykcyjnej polityki fiskalnej pod hasłem konsolidacji finansów publicznych. Ramy polityki wydatkowej ogranicza obowiązująca od 2013 r. reguła wydatkowa, która określa, ile sektor instytucji rządowych i samorządowych może wydać w danym

[9] *Założenia projektu budżetu państwa na rok 2016*, Rada Ministrów, Warszawa, czerwiec 2015, s. 11; „Stan i prognoza koniunktury", op. cit., s. 5.

[10] Formalnie procedura została zamknięta w czerwcu 2015 r. Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu w 2009 r., w konsekwencji wzrostu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do poziomu PKB 7,6%, ponaddwukrotnie przekraczającego pułap dozwolony przez prawo wspólnotowe (3% w ramach tzw. kryteriów z Maastricht). Spadek deficytu umożliwił obniżenie wskaźnika długu publicznego w relacji do PKB z 55,7% w 2013 r. do 50,1% w 2014 r. W latach 2016–2017 Komisja Europejska prognozuje niewielki wzrost wskaźnika długu, który ma osiągnąć równowartość 50,8-50,9% PKB.

roku, w zależności od tempa wzrostu gospodarczego i stanu finansów publicznych. Zakończenie procedury nadmiernego deficytu potwierdziło jedynie, że Polska spełnia minimalne wymagania, określone przez prawo wspólnotowe w tym zakresie, co oznacza, iż polityka fiskalna musi być nadal zorientowana na ograniczanie nierównowagi finansów publicznych. Będą temu służyć między innymi poprawa efektywności wydatków publicznych[11] oraz zwiększenie stopnia ściągalności podatków. Postęp w tym zakresie stworzy przestrzeń do zmniejszenia stopnia fiskalizmu państwa[12], który w Polsce uważany jest za jeden z czynników wpływających negatywnie na przedsiębiorczość oraz aktywność gospodarczą, a także przyczyniających się do istnienia szarej strefy.

Handel zagraniczny

NBP przewiduje, że w 2015 r. tempo wzrostu eksportu przyspieszy drugi rok z rzędu i osiągnie 7,6% (wobec 5,2% w 2014 r. i 4,8% w 2013 r.), głównie za sprawą – w sumie dość słabej – poprawy koniunktury w pozostałych państwach UE, na które przypada blisko 80% całej sprzedaży zagranicznej. Dzięki rosnącym dostawom na rynek unijny oraz rynki pozaeuropejskie udało się skompensować z nadwyżką spadek wywozu na rynki wschodnie (w szczególności do Rosji i na Ukrainę). Spadek ten nastąpił wskutek – po pierwsze – konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz związanych z tym sankcji UE wobec Rosji i odpowiedzi Moskwy w postaci embarga na import z UE (w tym z Polski) artykułów żywnościowych, po drugie – pogłębiającej się recesji w Rosji, a także kryzysu gospodarczego na Ukrainie.

Mimo niezbyt sprzyjających uwarunkowań zewnętrznych (wolne tempo poprawy w strefie euro, ograniczenia w handlu z Rosją i Ukrainą), polski eksport powiększył się w 2014 r. o 5,2% – do 163,1 mld euro, natomiast od początku stycznia do końca maja 2015 r. przyrost eksportu wyniósł w stosunku do analogicznego okresu 2014 r. 6,2%, co w liczbach bezwzględnych oznaczało wywóz o wartości 72 mld euro. W pierwszych pięciu miesiącach 2015 r. saldo wymiany osiągnęło 2,9 mld euro – w porównaniu z deficytem w wymiarze 0,7 mld euro w takim samym okresie roku poprzedniego, zaś rok 2014 zamknął się deficytem rzędu 2,5 mld euro, nieco większym niż w 2013 r. (2 mld euro). Oznaczało to zdecydowaną poprawę w perspektywie minionego dwudziestolecia, w tym uzyskanie w 2015 r. po raz pierwszy nadwyżki w całej wymianie

[11] W tym kontekście Komisja Europejska, opiniując krajowy program reform Polski na 2015 r., zaleciła m.in. ustanowienie niezależnej rady budżetowej, ograniczenie stosowania obniżonych stawek podatku VAT, rozpoczęcie procesu dostosowywania systemów emerytalnych dla rolników i górników do zasad powszechnego systemu emerytalnego oraz stworzenie systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników. *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015 r.*, COM(2015) 270 *final*, Bruksela, 13.05.2015 r., s. 5.

[12] Krokiem w tym kierunku byłoby np. obniżenie podstawowej stawki VAT o jeden punkt procentowy do poziomu sprzed 2011 r. (22%).

z zagranicą[13]. Mimo rosnącego wywozu, z uwagi na wysoką dynamikę importu, wkład eksportu netto we wzrost gospodarczy będzie przez cały okres 2015–2017 ujemny, co oznacza, że eksport pozostanie czynnikiem obniżającym w tym czasie stopę PKB.

W latach 2016–2017 tempo wzrostu polskiego eksportu nieco zwolni, chociaż powinno przekraczać 6%. Po pierwsze, będzie to wynikało z wyraźnego przyhamowania procesów rozwojowych w tak zwanych gospodarkach wschodzących (m.in. Chinach, Brazylii i Rosji), które stanowią ważne źródło popytu na rynkach międzynarodowych w ramach globalnych łańcuchów wartości dodanej. Po drugie, wyczerpią się możliwości wzrostu importu przez kraje strefy euro z uwagi na ustabilizowanie się przynajmniej w latach 2015–2016 dynamiki PKB na względnie niskim poziomie. Po trzecie, nastąpi dalszy spadek wywozu do państw WNP, zwłaszcza do Rosji. Jednocześnie można oczekiwać istotnego wzrostu tych komponentów popytu w polskiej gospodarce, które cechują się dużą importochłonnością, co będzie skutkowało wyższą dynamiką importu niż eksportu i w konsekwencji spowoduje pewne pogorszenie salda wymiany Polski z zagranicą.

Obecna sytuacja gospodarcza w Rosji i na Ukrainie oraz następstwa napięć w stosunkach między tymi państwami mocno uderzyły w polski eksport na rynki wschodnie[14]. Utrudnienia w działalności na rynku rosyjskim dotyczą głównie eksporterów artykułów rolno-spożywczych, lecz pogarszająca się sytuacja gospodarcza Rosji i głęboki kryzys na Ukrainie wpływają negatywnie również na handel innymi towarami. Problemy w relacjach gospodarczych z Rosją powinny być dla polskich firm dodatkowym bodźcem do dywersyfikacji kierunków eksportu. Z analiz prowadzonych przez ekspertów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych wynika, że możliwości w tym zakresie są dość duże[15], chociaż wejście na nowe rynki wymaga czasu

[13] W wymianie z państwami UE Polska od wielu już lat notuje nadwyżkę w obrotach, która w latach 2013–2014 wyniosła odpowiednio 24,5 i 28,8 mld euro oraz 15,7 mld euro po pięciu miesiącach 2015 r.

[14] W 2014 r. polski eksport do Rosji zmniejszył się w porównaniu z rokiem poprzednim o 14%, zaś na Ukrainę o 27%. W okresie styczeń–maj 2015 r. spadek ten pogłębił się – eksport do Rosji w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego zmniejszył się o 31,6%, a na Ukrainę o 13,3%. W konsekwencji udział tych państw w strukturze polskiego eksportu obniżył się w przypadku Rosji z 5,26% w 2013 r. do 4,29% w 2014 r., a w przypadku Ukrainy odpowiednio z 2,78% do 1,93%. Po pięciu miesiącach 2015 r. wskaźniki te zmniejszyły się do 2,74% (Rosja) i 1,47% (Ukraina).

[15] Alternatywnymi kierunkami polskiego eksportu powinny być przede wszystkim rynki pozaeuropejskie. Dla producentów artykułów rolno-spożywczych szczególnie perspektywicznymi kierunkami eksportu takich produktów, jak jabłka, inne owoce świeże lub suszone czy sery i twarogi, są kraje Azji Wschodniej oraz Bliskiego Wschodu. Dla dostawców maszyn i urządzeń oraz artykułów przemysłowych, w tym np. eksportowanych do Rosji części i akcesoriów do pojazdów mechanicznych i systemów telekomunikacyjnych czy maszyn i urządzeń do zakładów przemysłowych, atrakcyjne możliwości biznesowe stwarzają m.in. rynki bliskowschodnie i amerykańskie, jak również szybko się rozwijające i inwestujące znaczne środki w rozbudowę infrastruktury niektóre kraje Afryki oraz Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej. W przypadku produktów przemysłu chemicznego, m.in. leków, kosmetyków czy farb, największe perspektywy rozwoju eksportu istnieją w Azji Wschodniej, Południowej i Południowo-Wschodniej oraz na Bliskim Wschodzie. A. Gradziuk i D. Wnukowski (red.): *Rosja nie do zastąpienia? Alternatywne rynki dla polskiego eksportu*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015, s. 26-81.

i nakładów finansowych (na promocję polskich towarów i rozpoznanie lokalnych rynków).

Podsumowanie oceny sytuacji makroekonomicznej Polski

Polska gospodarka wróciła na drogę szybszego wzrostu gospodarczego i w perspektywie 2017 r. będzie należała do przodujących pod tym względem państw UE. W Polsce, podobnie jak w niektórych innych krajach Unii[16], obecnie nie występuje ryzyko powstania nierównowagi makroekonomicznej, mogącej doprowadzić do poważnych perturbacji gospodarczych, z recesją włącznie[17].

Na brak tego ryzyka wskazują zwłaszcza następujące przesłanki:

- silny wzrost popytu wewnętrznego, będący efektem ożywienia konsumpcji oraz inwestycji, które rosną dzięki poprawie sytuacji na rynku pracy i zwiększonej sile nabywczej gospodarstw domowych, a także rozszerzającej się skali aktywności gospodarczej i poprawiającej się kondycji ekonomiczno-finansowej firm;
- wzrost sprzedaży wyrobów i usług, w tym sprzedaży eksportowej, potwierdzający konkurencyjność wytwarzanych w kraju wyrobów oraz wskazujący na znaczący potencjał eksportowy tkwiący w polskiej gospodarce;
- brak presji inflacyjnej;
- relatywnie małe zadłużenie sektora prywatnego i publicznego, należące do najniższych w UE;
- niewielki deficyt handlowy w latach 2013–2014 oraz nadwyżka w obrotach po pięciu miesiącach 2015 r., co umożliwiło ograniczenie do względnie niskiego pułapu ujemnego salda obrotów bieżących w relacji do PKB (1,4% w 2014 r.);
- sukcesywny spadek bezrobocia, przy rosnącym poziomie zatrudnienia i stopniowej poprawie produktywności, a także braku presji płacowej, co hamuje wzrost jednostkowych kosztów pracy;
- brak oznak nierównowagi na rynku nieruchomości.

Jedynym wskaźnikiem, w przypadku którego Polska przekroczyła próg ostrzegawczy ustalony przez Komisję Europejską jest międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (MPI)[18]. Z danych NBP wynika, że w Polsce od 2004 r. wskaźnik MPI systematycznie wzrasta i w 2014 r. miał równowartość minus 67,4% PKB, niemal dwukrotnie przekraczając dopuszczalny poziom (minus 35% PKB). Jest to o tyle ważne, że warunkiem przyspieszenia długookresowej dynamiki PKB do 4-5% jest – w sytuacji wyczerpania się prostych rezerw rozwojowych – znaczące zwiększenie inwestycji. Do ich sfinansowania, wobec niskiego poziomu oszczędności krajowych, niezbędny jest napływ kapitału zagranicznego, w tym zwłaszcza w formie

[16] Chodzi o Austrię, Czechy, Danię, Luksemburg, Maltę, Słowację i republiki bałtyckie.

[17] *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania (2015 r.)*, Komisja Europejska, COM(2014) 904 *final*, Bruksela, 28.11.2014 r., s. 4.

[18] Wskaźnik ten pokazuje bilans należności zagranicznych danego kraju oraz jego zobowiązań wobec zagranicy w relacji do PKB.

bezpośrednich inwestycji. Stopień zadłużenia Polski z tego tytułu wobec zagranicy pokazuje właśnie ujemna wartość MPI. Fakt, że w przypadku Polski wskaźnik MPI znacznie przekroczył wartość progową, nie świadczy jednak, iż Polska stoi wobec ryzyka naruszenia równowagi makroekonomicznej[19].

WYZWANIA, PRZED KTÓRYMI STOI POLSKA W KONTEKŚCIE MOŻLIWOŚCI PRZYSPIESZENIA WZROSTU GOSPODARCZEGO

Ryzyko pułapki średniego dochodu

Przez pojęcie pułapki średniego dochodu rozumie się sytuację, w której szybko rosnąca gospodarka po osiągnięciu pewnego pułapu rozwoju zaczyna wyraźnie tracić dynamikę i wchodzi w okres spowolnionego wzrostu PKB[20]. Głównym powodem tego stanu rzeczy są trudności z przestawieniem gospodarki ze wzrostu opartego na imporcie nowoczesnych technologii na tory rozwoju opartego na wewnętrznym potencjale naukowo-badawczym i innowacyjnym w momencie, gdy zanika przewaga konkurencyjna w postaci relatywnie niskich kosztów pracy. W tej sytuacji gospodarka zaczyna tracić impet rozwojowy, bowiem napływające do danego kraju technologie nie stają się – z uwagi na brak niezbędnych do tego warunków i mechanizmów – zaczynem dalszego rozwoju technologicznego, dokonującego się na bazie rosnącego w siłę krajowego potencjału naukowo-badawczego i innowacyjnego. W państwach, które uniknęły pułapki średniego dochodu taki potencjał, po osiągnięciu odpowiedniego poziomu rozwoju, zaczynał kreować własne rozwiązania technologiczne w coraz to nowych obszarach gospodarki, na bazie których powstawały impulsy do dalszego postępu w dziedzinie technologii i innowacji w rosnącej liczbie gałęzi przemysłu i usług[21].

---

[19] *Raport o inflacji*…, op. cit., s. 38-39. Decydujące znaczenie ma tutaj bezpieczna w przypadku Polski struktura pasywów zagranicznych. Po pierwsze, ponad połowę MPI netto Polski stanowią bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Po drugie, znaczącą część zobowiązań zagranicznych netto stanowią instrumenty niedłużne (kapitały własne i reinwestycje zysków), które są bardzo stabilną formą finansowania zagranicznego. Po trzecie, dodatkowym buforem ograniczającym ryzyko związane z wysoką (ujemną) wartością wskaźnika MPI jest znaczący zasób aktywów rezerwowych, jakie posiada Polska (w grudniu 2014 r. wynosiły one 82,7 mld euro).

[20] Z prowadzonych od wielu lat badań, w tym pod auspicjami Banku Światowego, wynika, że istnieją dwa charakterystyczne progi na ścieżce rozwoju przeciętnego państwa – wyznaczone przez poziom PKB *per capita*, wynoszące odpowiednio około 11 tys. oraz 17 tys. dolarów – po przekroczeniu których wzrost gospodarczy może znacząco stracić na dynamice. W praktyce skokowy spadek PKB ma miejsce stosunkowo rzadko i najczęściej jest poprzedzony przejściowymi tąpnięciami tego wskaźnika, przy coraz krótszych i płytszych fazach poprawy koniunktury, aż w pewnym momencie krzywa długookresowego wzrostu gospodarczego ulega spłaszczeniu na poziomie wyraźnie niższym w porównaniu do okresu wcześniejszego, zanim przekroczony został pierwszy lub drugi ze wspomnianych progów PKB *per capita*.

[21] T. Goedecki, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski: *Kurs na innowacje…*, op. cit.,s. 6, 30-35.

Tabela 3. **Struktura produkcji sprzedanej wyrobów przetwórstwa przemysłowego w Polsce w latach 2005–2013 według poziomu techniki (w %)**

Poziom techniki	2005	2010	2012	2013
Wysoka technika Produkcja wyrobów farmaceutycznych, komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych, statków powietrznych i kosmicznych	4,5	6,8	5,4	5,0
Średniowysoka technika Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych, urządzeń elektrycznych, maszyn i urządzeń, pojazdów samochodowych, przyczep i naczep, pozostałego sprzętu transportowego, a także urządzeń, instrumentów oraz wyrobów medycznych	26,1	27,2	26,5	26,7
Średnioniska technika Reprodukcja zapisanych nośników informacji, produkcja koksu i produktów rafinacji ropy naftowej, wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych, metali i wyrobów z metali, statków i łodzi, a także naprawa, konserwacja i instalowanie maszyn i urządzeń	32,1	32,8	35,1	34,3
Niska technika Produkcja artykułów spożywczych, napojów, wyrobów tytoniowych, wyrobów tekstylnych, odzieży, skór i wyrobów skórzanych, wyrobów z drewna, korka, słomy i wikliny, papieru i wyrobów z papieru, mebli oraz pozostałych wyrobów nie wymienionych wyżej, drukowanie i działalność związana z poligrafią	37,3	33,2	33,0	34,0

Źródło: Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, kolejne wydania.

Pułapką średniego dochodu szczególnie są zagrożone państwa, które[22]:

1. Wyspecjalizowały się w produkcji o niskim i średnim stopniu zaawansowania technologicznego i nie są w stanie wytwarzać oraz eksportować różnorodnych wyrobów opartych na wiedzy i innowacjach, mieszczących się wysoko w łańcuchu tworzenia wartości dodanej. Jak wynika z tabeli 3, w Polsce udział wyrobów zaliczanych do tak zwanej wysokiej techniki w strukturze produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego w 2013 r. wynosił zaledwie 5%. Wskaźnik ten przez cały analizowany przedział czasu pozostawał na bardzo niskim poziomie i w dodatku – po okresie wzrostu do 6,8% w pierwszych latach członkostwa Polski w UE (efekt otworzenia się rynku polskiego na import nowoczesnych technologii

[22] D. Ciesielska, M. J. Radło: *Determinanty wejścia w pułapkę średniego dochodu. Perspektywa Polski*, „Kwartalnik Nauki o Przedsiębiorstwie" nr 2/2014, s. 6-7.

z państw zachodnioeuropejskich) – w kolejnych latach uległ nawet obniżeniu o niemal 2 punkty procentowe. W sumie więc cechą charakterystyczną polskiej gospodarki jest ukierunkowanie na wytwarzanie wyrobów zaliczanych do kategorii niskiej i średniej techniki, których udział w całokształcie działalności przemysłu przez cały czas dominuje i stanowi około 2/3 wolumenu produkcji.

2. W relatywnie niewielkim stopniu wykorzystują wiedzę oraz innowacje jako czynnik pobudzający wzrost gospodarczy i nie są w stanie wdrożyć modelu gospodarczego ukierunkowanego na samoistny rozwój wysokich technologii. Faktem jest, że do pewnego poziomu zaawansowania technologicznego postęp w tym zakresie może bazować – jak to miało miejsce przez długi czas po 1989 r. w polskim przemyśle przetwórczym i sektorze usług – na wykorzystaniu prostych rezerw rozwojowych, takich jak: akumulacja kapitału, poprawa jakości kapitału społecznego (poszerzenie zasięgu edukacji na poziomie średnim i wyższym), import technologii z zagranicy, zwiększenie dzięki bodźcom rynkowym efektywności wykorzystania czynników produkcji oraz uzyskanie względnie stabilnej pozycji na rynku międzynarodowym, opierającej się na niskich kosztach pracy i specjalizacji w produkcji wyrobów o niewielkiej wartości dodanej. Dzięki wykorzystaniu takich właśnie rezerw polska gospodarka zdołała uchronić się przed wpadnięciem w pułapkę średniego dochodu w okresie 1998–2001, kiedy PKB *per capita* osiągnął pierwszy próg szczególnego zagrożenia tą pułapką.

Dalszy rozwój technologiczny i uniknięcie pułapki średniego dochodu w momencie zbliżania się wskaźnika PKB *per capita* do drugiego progu wymaga zasadniczej reorientacji modelu gospodarczego i zastąpienia modelu czysto imitacyjnego (powielającego produkcję krajów bardziej zaawansowanych technologicznie) modelem kreatywnym, z wyeksponowaną rolą wiedzy i innowacji oraz sprawnie działającymi mechanizmami kreującymi stały postęp technologiczny przemysłu i sektora usług, opierający się na tych czynnikach.

3. Nie potrafią stworzyć otoczenia prawno-instytucjonalnego działalności gospodarczej, które wspierałoby i zachęcało przedsiębiorców do angażowania się w projekty obarczone ponadprzeciętnym ryzykiem ekonomicznym, w tym zwłaszcza dotyczące wysokich technologii i innowacji. W opinii Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, polskie firmy działają w znacznie trudniejszych warunkach, niż ich europejscy konkurenci[23], co między innymi wynika z występujących w Polsce uciążliwości administracyjno-biurokratycznych, utrudniających realizację inwestycji, wysokich pozapłacowych kosztów pracy, niestabilnego i mało czytelnego prawa podatkowego czy problemów z szybkim egzekwowaniem umów biznesowych. Dodatkowo przedsiębiorcy zaangażowani w projekty dotyczące wysokich technologii oraz innowacji mają poważne trudności z zabezpieczeniem źródeł finansowania

[23] *Warunki prowadzenia firm w Polsce. Raport*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa, luty 2015 r., s. 1.

tego rodzaju przedsięwzięć (skutek niechęci banków do kredytowania działalności badawczo-rozwojowej oraz efekt niedorozwoju funduszy *venture capital/private equity*), a także ze znalezieniem krajowej oferty w obszarze badań i rozwoju, która byłaby dostosowana do faktycznych potrzeb polskiego przemysłu oraz rozsądnie wyceniona.

W najnowszym raporcie *Doing Business* (edycja z 2015 r.), przygotowywanym pod auspicjami Banku Światowego i analizującym warunki prowadzenia działalności gospodarczej w poszczególnych krajach, Polska została sklasyfikowana na 32 miejscu, dwa miejsca niżej niż w 2014 r. (tabela 4). Oczywiście, biorąc pod uwagę dużą liczbę państw objętych badaniem (189), można by sądzić, że przyznane Polsce miejsce w rankingu nie jest wcale takie złe, jednak gdy pod uwagę weźmie się oceny cząstkowe, wówczas wyraźnie widać, że pod pewnymi względami (np. w wypadku procedury uzyskiwania pozwolenia na budowę czy regulacji podatkowych), Polska zajmuje bardzo odległą pozycję (80-135). Niektóre z zasygnalizowanych wyżej kwestii zostały bardziej szczegółowo omówione w dalszej części artykułu.

4. Stoją wobec poważnych wyzwań demograficznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa i pogorszaniem się relacji między liczbą osób w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym. W Polsce w 2014 r., jak wynika z prognozy demograficznej EUROPOP 2013, na 1000 osób w wieku produkcyjnym (15-64 lata) przypadało 588 osób w wieku nieprodukcyjnym (0-14, 65 lat i więcej), natomiast w 2020 r. byłoby to już 680 osób – o ile wiek

Tabela 4. **Łatwość prowadzenia biznesu w Polsce**

Kryterium oceny	Pozycja w rankingu	
	2014 r.	2015 r.
Łatwość prowadzenia biznesu – wskaźnik sumaryczny	30	32
Zakładanie biznesu	80	85
Pozwolenia budowlane	135	137
Rejestracja nieruchomości	39	39
Dostępność kredytów	14	17
Ochrona inwestorów mniejszościowych	35	35
Regulacje podatkowe	81	87
Handel zagraniczny	46	41
Egzekwowanie umów	54	52
Liczba państw objętych badaniem	189	

Źródło: Ranking według Doing Business, Bank Światowy, edycje z 2014 r. i 2015 r.

emeryt alny nie zostałby podwyższony lub 608 osób – przy uwzględnieniu podwyższenia wieku emerytalnego do 67 lat jednakowo dla kobiet i mężczyzn[24]. Zmiana wieku emerytalnego w takim wymiarze spowoduje jedynie złagodzenie wyzwań demograficznych stojących przed Polską. Sytuacja ta uwypukla potrzebę szerokiego wprowadzania w polskiej gospodarce wysoko wydajnych technik wytwarzania i zarządzania procesem produkcji, które z natury rzeczy bazują na zaawansowanych technologiach i innowacjach.

5. Mają przeregulowane rynki, w tym zwłaszcza rynek pracy. W tej sytuacji przedsiębiorcy mają problemy ze zwolnieniem zbędnych pracowników w celu dostosowania poziomu zatrudnienia do potrzeb wynikających z aktualnego stanu koniunktury, natomiast zatrudnieni na podstawie umowy o pracę mogą wykorzystywać możliwości wynikające z Kodeksu pracy, aby posiadanej pracy łatwo nie stracić, ale jeśli już do tego dojdzie, znalezienie nowego miejsca zatrudnienia okazuje się bardzo trudne. Zbyt sztywne prawo pracy powoduje, że nawet w okresie silnego ożywienia gospodarki liczba nowych miejsc pracy rośnie wolno, a ponadto na rynku pracy utrzymują się zjawiska patologiczne (praca na czarno, segmentacja rynku pracy, upowszechnienie tzw. śmieciowych umów o pracę).

6. Nie potrafią trafnie wyznaczyć kierunków i form polityki gospodarczej, która umożliwiłaby efektywne wspomaganie perspektywicznych sektorów gospodarki charakteryzujących się dużym udziałem wysokiej techniki. W rezultacie wsparcie publiczne jest często kierowane do branż albo zbyt nowoczesnych, za bardzo oddalonych od przewagi konkurencyjnej zapewniającej dotychczasowe sukcesy rynkowe, albo zbyt już przestarzałych, które z kolei tracą swoją przewagę i w konsekwencji nie mogą być lokomotywą dalszego rozwoju.

Słabnięcie przewagi konkurencyjnej Polski opartej na niskich kosztach pracy

Od momentu akcesji do UE Polsce udało się znacząco poprawić wydajność pracy. Wskaźnik wydajności w przeliczeniu na zatrudnionego wzrósł z 61,8% średniej dla 28 krajów UE w 2004 r. do 74,3% w 2013 r., z kolei wskaźnik wydajności w przeliczeniu na godzinę pracy wyniósł w 2013 r. 59,9% średniej dla całej Unii, wobec 49,8% w 2004 r.[25]. Niemniej jednak poziom wydajności pracy w Polsce w przeliczeniu na roboczogodzinę wciąż stanowi jedynie niewiele ponad połowę przeciętnego poziomu wydajności w UE, a ponadto niektóre inne środkowo- i wschodnioeuropejskie kraje Unii (Słowacja, republiki bałtyckie) w okresie 2004–2013 odnotowały w tym względzie większy postęp niż nasz kraj.

Dotychczas międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki opierała się głównie na korzystnej relacji kosztów pracy do wydajności pracy – koszt

[24] *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2016–2020*, ZUS, Warszawa, listopad 2014 r., s. 15.

[25] Baza danych Eurostat, tablica tec00116.

1 roboczogodziny w gospodarce krajowej był w 2014 r. około 3,9 razy niższy niż w gospodarce niemieckiej oraz 4,3 razy niższy niż w gospodarce francuskiej[26], natomiast wydajność pracy w przeliczeniu na 1 roboczogodzinę była w tym czasie w Polsce niższa niż w Niemczech i Francji tylko o około 2,2 razy[27]. W miarę dalszego postępu w procesie doganiania krajów „piętnastki" pod względem wydajności pracy można jednak spodziewać się coraz silniejszej presji na wzrost płacy w Polsce, w konsekwencji czego pozytywny wpływ relacji kosztów pracy do wydajności pracy jako czynnika wspierającego konkurencyjność polskiej gospodarki będzie malał. W tej sytuacji w coraz większym stopniu warunkiem przyspieszenia dynamiki PKB stanie się uruchomienie nowych mechanizmów wzrostu opartych na intensywnym wykorzystywaniu wiedzy i innowacji. Tylko w ten sposób Polska będzie mogła skutecznie rywalizować na zglobalizowanych rynkach światowych, a zwłaszcza sprostać silnej presji konkurencyjnej ze strony producentów z krajów o niższej niż w Polsce cenie pracy.

Nikła rola wiedzy i innowacji w pobudzaniu wzrostu gospodarczego

Jak na razie polskiej gospodarce w nieznacznym tylko zakresie udało się wejść na ścieżkę rozwoju opartego na wiedzy i innowacjach. Potwierdzają to odległe miejsca Polski w międzynarodowych rankingach innowacyjności (tabela 5). Oczywiście widoczne są zmiany świadczące o poprawie w tym zakresie, ale następują one stosunkowo wolno. Pozytywną informacją jest zwłaszcza wzrost nakładów na badania naukowe i prace rozwojowe, które w 2013 r. wyniosły w Polsce 14,4 mld zł i były o ponad 1/3 wyższe niż w 2009 r. (tabela 6). Pociągnęło to za sobą zwiększenie udziału wydatków na badania naukowe i prace rozwojowe w PKB z 0,56% w 2004 r. do 0,87 w 2013 r., ale wskaźnik ten wciąż pozostaje przeszło dwukrotnie niższy od średniej unijnej (2,01%)[28].

W strukturze wydatków na badania naukowe i prace rozwojowe największy udział ma obecnie sektor przedsiębiorstw (w 2013 r. 43,6%), podczas gdy udział sektora rządowego wynosi 26,8%, zaś udział sektora szkolnictwa wyższego 29,3%. Oznacza to istotną zmianę w porównaniu z 2009 r., kiedy udział sektora przedsiębiorstw w nakładach na badania naukowe i prace rozwojowe wynosił tylko 28,5% i znacznie ustępował udziałowi sektorów rządowego oraz szkolnictwa wyższego. Można powiedzieć, że publiczne wydatki na badania naukowe i prace rozwojowe w relacji do PKB osiągnęły obecnie w Polsce wysokość jakiej w zasadzie należałoby się spodziewać, biorąc pod

[26] W polskiej gospodarce koszt 1 roboczogodziny wynosił 8,2 euro, zaś w Niemczech i Francji odpowiednio 31,8 euro oraz 35,2 euro; „Eurostat Newsrelease" No 56/2015, 30 March 2015, s. 4.

[27] W Polsce wydajność pracy w przeliczeniu na 1 roboczogodzinę wynosiła 29,5 dolara, zaś w Niemczech i Francji odpowiednio 63,5 oraz 64 dolary; <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB_LV#>.

[28] Baza danych Eurostat, tablica t2020_20; *Nauka i technika w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2014, s. 127. Zgodnie ze *Strategią rozwoju kraju 2020,* udział wydatków na badania naukowe i prace rozwojowe do 2020 r. powinien osiągnąć poziom 1,7%.

Tabela 5. **Miejsce Polski w wybranych międzynarodowych rankingach innowacyjności**

Ranking innowacyjności	Państwa objęte badaniem	Miejsce Polski w rankingu	Kryteria (czynniki) brane pod uwagę przy ustalaniu miejsca państw objętych badaniem
Innovation Union Scoreboard 2015	28 krajów UE	23	25 wskaźników w ramach 8 obszarów problemowych (zasoby ludzkie, system B+R, finansowanie B+R, inwestycje, aktywność firm, aktywność patentowa, innowatorzy wśród MSP, efekty ekonomiczne)
Regional Innovation Scoreboard 2014	190 regionów z 22 krajów UE oraz Szwajcarii i Norwegii	22[1)]	11 wskaźników (ludność z wyższym wykształceniem, B+R w sektorze publicznym, B+R w sektorze prywatnym, innowacje poza obszarem B+R, aktywność MSP w sferze innowacji, współpraca MSP w sferze innowacji, aplikacje patentowe w EPO, innowatorzy w dziedzinie produktów i procesów, innowatorzy w dziedzinie marketingu i organizacji, zatrudnienie w przemyśle średniej i wysokiej technologii, obrót innowacjami)
Global Competitiveness Index 2014–2015	144 kraje świata	63 72	Wskaźniki w filarze „Innovation and sophistication factors", w tym wskaźnik "innovations"
The Bloomberg Innovation Index 2015	50 najbardziej innowacyjnych krajów świata	25	6 obszarów problemowych (badania i rozwój, innowacyjna produkcja, firmy wysokiej techniki, edukacja, personel naukowy oraz system patentowy)
The Global Innovation Index 2014	145 krajów świata	45	84 wskaźniki w ramach 7 filarów (instytucje, kapitał ludzki i badania, infrastruktura, poziom rozwoju rynku, poziom rozwoju biznesu, tworzenie wiedzy i technologii, kreatywna produkcja)

[1] W Polsce do grupy regionów klasyfikowanych jako „umiarkowani innowatorzy" zaliczono 5 województw (mazowieckie, małopolskie, śląskie, podkarpackie i dolnośląskie), pozostałe województwa zostały zaliczone do grupy „słabych innowatorów".

Źródło: Rankingi wymienione w tabeli: W. M. Orłowski: *Komercjalizacja badań naukowych w Polsce. Bariery i możliwości ich przełamania*, PwC, Warszawa, lipiec 2013, s. 6.

Tabela 6. **Wysokość i struktura nakładów na badania naukowe i prace rozwojowe w Polsce w latach 2009–2013 (w mld zł w cenach bieżących)**

Wyszczególnienie		2009	2010	2011	2012	2013
Nakłady na badania naukowe i prace rozwojowe, w tym:		9,07	10,42	11,69	14,35	14,42
Sektor przedsiębiorstw	w mld zł	2,58	2,77	3,52	5,34	6,29
	udział w %	28,5	26,6	30,1	37,2	43,6
Sektor rządowy	w mld zł	3,11	3,74	4,04	4,01	3,87
	udział w %	34,3	35,9	34,6	27,9	26,8
Sektor szkolnictwa wyższego	w mld zł	3,36	3,87	4,10	4,94	4,22
	udział w %	37,1	37,1	35,1	34,4	29,3
Sektor prywatnych instytucji niekomercyjnych	w mld zł	0,01	0,03	0,03	0,06	0,04
	udział w %	0,1	0,3	0,2	0,5	0,3
Nakłady na badania naukowe i prace rozwojowe *per capita*	w zł	238	270	303	372	375
Relacja nakładów na badania naukowe i prace rozwojowe do PKB (w %)	Polska	0,67	0,72	0,75	0,89	0,87
	Średnia dla UE	1,94	1,93	1,97	2,01	2,01

Źródło: Nauka i technika…, op.cit., s. 53 i 57; Eurostat, tablice rd_gerd_tot oraz tsc00001.

uwagę aktualny poziom rozwoju gospodarczego[29]. Nadal natomiast zdecydowanie zbyt niskie są wydatki na ten cel w sektorze przedsiębiorstw, które w odniesieniu do PKB wyniosły w 2013 r. 0,38%, przy średniej unijnej 1,29%[30]. Pod tym względem Polska – *ex aequo* ze Słowacją – zajmuje 23 miejsce w rankingu państw UE.

Polska ustępuje również państwom „piętnastki" pod względem stopnia zaangażowania przedsiębiorców w działalność innowacyjną; w latach 2010–2012 odsetek firm innowacyjnych w łącznej populacji przedsiębiorców działających w Polsce wynosił 23%, podczas gdy przeciętna dla UE była przeszło połowę wyższa (48,9%)[31]. Warto w tym kontekście zauważyć, że statystyki mierzące poziom innowacyjności firm nie obejmują na razie mikroprzedsiębiorców, którzy – jak wynika z badań Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości – mogą również posiadać pewien (i być może wcale nie taki mały) potencjał innowacyjny, zwłaszcza że blisko 60% małych firm deklaruje aktywność w tej dziedzinie[32].

Polscy przedsiębiorcy rzadko zabiegają o ochronę prawną swoich wynalazków, zwłaszcza na poziomie europejskim – w 2014 r. firmy z Polski dokonały w sumie zaledwie 475 zgłoszeń do Europejskiego Biura Patentowego (EPO), co stanowiło 0,31% ogólnej liczby zgłoszeń do EPO w tym roku (około 152 tys.). W równie niewielkim zakresie krajowi przedsiębiorcy korzystają z ochrony patentowej w trybie Układu o współpracy patentowej (ang. *Patent Cooperation Treaty* – PCT), o czym świadczy 348 zgłoszeń, jakie w 2014 r. wpłynęły do PCT z Polski (0,16% całkowitej liczby zgłoszeń do PCT we wskazanym roku, wynoszącej 213,8 tys.). Nieco większym zainteresowaniem polskich przedsiębiorców cieszą się patenty krajowe, których w 2014 r. Urząd Patentowy RP udzielił 2128[33].

O relatywnej słabości krajowego potencjału naukowego i badawczo-rozwojowego świadczy ujemne saldo wymiany zagranicznej Polski w zakresie wyrobów wysokiej techniki, wynoszące według Eurostat w 2014 r. minus 3,2 mld euro w wymianie z państwami UE oraz minus 6,2 mld euro, jeśli pod uwagę weźmie się wszystkie kraje świata. Widoczna jest jednak pewna poprawa w tym zakresie, bowiem w latach 2010–2014 wielkość wspomnianego deficytu zmniejszyła się o 26% w całej wymianie oraz o 28,9% w wymianie z państwami UE[34].

Wszystko to razem oczywiście nie znaczy, że polscy przedsiębiorcy lekceważą

[29] W. M. Orłowski: *Komercjalizacja badań naukowych...* op.cit., s. 3 i 15.
[30] Baza danych Eurostat, tablica tsc00001.
[31] „Eurostat Newsrelease" No 15/2015, 21 January 2015, s. 2.W poprzednim okresie badawczym, obejmującym lata 2008–2010, odsetek firm innowacyjnych w Polsce był wyższy i wynosił 28,1% przy średniej unijnej 52,8%.
[32] P. Zadura-Lichota (red.): *Innowacyjna przedsiębiorczość w Polsce. Odkryty i ukryty potencjał polskiej innowacyjności*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015, s. 6.
[33] Ł. Czernicki, G. Grochowski: *Raport o stanie patentowania w Polsce*, CRiDO TAXAND, Warszawa, 28.05.2015 r., s. 9, 12-13.
[34] W rachunku uwzględniono: komputery i maszyny biurowe, sprzęt radiowo-telewizyjny i telekomunikacyjny, wyroby lotnicze oraz farmaceutyki. Najwyższy deficyt Polska w 2014 r. odnotowała w wymianie

rolę wiedzy i innowacji w procesie budowania konkurencyjności oraz pozycji rynkowej, ale też w większości firm krajowych brakuje długoterminowego planowania działań związanych z badaniami, rozwojem i innowacjami[35]. Odsetek przedsiębiorców, którzy decydują się na zainwestowanie w projekty badawczo-rozwojowe rośnie, chociaż wolno. Na zachodzące zmiany w tym zakresie wskazuje zwiększający się udział przychodów generowanych na wynikach prac badawczo-rozwojowych w całkowitych przychodach sektora przedsiębiorstw przemysłowych, który w 2014 r. wyniósł 16,62%, wobec 9,72% w 2008 r.[36]. Faktem jest jednak, że krajowi przedsiębiorcy raczej niechętnie sięgają po nowatorskie projekty techniczne i technologiczne, najczęściej szukając szans rynkowych w powielaniu sprawdzonych już rozwiązań. Dzieje się tak dlatego, że realizacja przedsięwzięć w dziedzinie badań naukowych, prac rozwojowych oraz innowacji jest związana z podwyższonym ryzykiem ekonomicznym, co skutecznie zniechęca przedsiębiorców do angażowania się w takie projekty.

W tym kontekście trzeba wskazać zwłaszcza na następujące czynniki:

- Trudności, jakie ma większość działających w Polsce przedsiębiorców ze sfinansowaniem prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych środkami własnymi przy jednoczesnym ograniczonym dostępie – zwłaszcza firm średnich i małych – do kredytu na tego rodzaju przedsięwzięcia. W krajach „piętnastki" istotną rolę w tym zakresie odgrywają fundusze *venture capital / private equity* (VC/PE), zorientowane na projekty o podwyższonym ryzyku ekonomicznym. W Polsce rynek funduszy VC/PE jest wciąż płytki i słabo rozwinięty – w 2014 r. inwestycje typu VC/PE wyniosły zaledwie około 251 mln euro, co stanowiło równowartość 0,061% PKB. Polska co prawda przoduje pod tym względem wśród nowych członków UE z Europy Środkowej i Wschodniej, ale jednocześnie znacznie ustępuje krajom „piętnastki".
- Wysoka cena usług oferowanych przez krajowe ośrodki naukowe i badawczo-rozwojowe, z których wiele wciąż nie potrafi zracjonalizować kosztów prowadzonej działalności tak, aby były one mocniej osadzone w realiach rynkowych.
- Niedostosowanie oferty w obszarze badań i rozwoju do faktycznych potrzeb przedsiębiorców. Główną tego przyczyną jest brak głębszego rozeznania uczelni oraz ośrodków badawczych (najchętniej podejmujących badania podstawowe, znacznie rzadziej decydujących się na prace rozwojowe i wdrożeniowe) w problemach technicznych i technologicznych, z którymi muszą się zmierzyć

w zakresie sprzętu radiowo-telewizyjnego i telekomunikacyjnego (-1,0 mld euro w handlu wewnątrzwspólnotowym i 1,8 mld euro w handlu ze wszystkimi krajami świata) oraz środków farmaceutycznych (odpowiednio: -1,0 i 1,2 mld euro). Baza danych Eurostat, tablica htec_trd_group4.

[35] W 2014 r. 64% polskich firm nie dysponowało strategią w tym zakresie. *Badania i rozwój w przedsiębiorstwach. Raport 2015*, Deloitte, 2015, s. 8.

[36] B. Tylman (red.): *Opłacalność inwestowania w badania i rozwój*, PwC i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Warszawa, kwiecień 2015 r., s. 14.

firmy wdrażające nowe lub zmodyfikowane wyroby. Sytuacja ta wynika także po części z braków w zakresie specjalistycznego wyposażenia badawczego, ograniczeń w dostępie do najnowszych rozwiązań technicznych i technologicznych stosowanych na świecie, jak również spadku jakości kapitału ludzkiego w instytucjach naukowych.

- Mało przyjazny dla przedsiębiorców inwestujących w projekty badawczo-rozwojowe i innowacje system podatkowy. Nie przewiduje on żadnych korzyści podatkowych z tytułu wydatków na cele badań i rozwoju, a wręcz przeciwnie – powoduje, że firmy ponoszą w związku z taką działalnością zwiększone obciążenia. Pokazuje to tak zwany indeks-B[37], stosowany przez OECD do porównywania stopnia przyjazności fiskalnej państw w stosunku do przedsiębiorców, według którego Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w UE.

Ponadprzeciętne w skali całej populacji przedsiębiorstw przemysłowych w Polsce zainteresowanie pracami badawczo-rozwojowymi i innowacjami wykazują firmy z udziałem kapitału zagranicznego[38]. Przedsiębiorstwa takie korzystają jednak przede wszystkim z rozwiązań opracowanych w ośrodkach badawczo-rozwojowych działających poza Polską, powiązanych z zagranicznymi właścicielami polskich zakładów.

Strukturalne słabości krajowego rynku pracy

Poprawa sytuacji na rynku pracy, widoczna od połowy 2014 r. – w szczególności spadek stopy bezrobocia rejestrowanego, a także pewien wzrost liczby pracujących w sektorze przedsiębiorstw przemysłowych[39] – nie może przesłonić faktu, że rynek ten cechuje kilka poważnych ułomności, w tym zwłaszcza:

- relatywnie niska wartość współczynnika aktywności zawodowej niektórych grup społecznych, w tym głównie kobiet, osób w wieku 60+ oraz osób młodych do 25 roku życia;
- utrzymująca się segmentacja rynku pracy;

[37] Indeks-B pokazuje, ile centów z jednego dolara zainwestowanego w badania i rozwój Skarb Państwa zwraca przedsiębiorcy w postaci korzyści podatkowej. W sytuacji, gdy indeks-B jest <1 i wynosi np. 0,9, wówczas 90% kosztów działalności badawczo-rozwojowej pokrywa firma, zaś 10% tych kosztów zostaje przerzuconych na Skarb Państwa w związku z obniżeniem kwoty podlegającej opodatkowaniu. Indeks -B>1, wynoszący np. 1,2 oznacza, że przedsiębiorca musi sam ponieść 100% kosztów prac badawczo-rozwojowych i dodatkowo zapłacić 20% wartości tych prac w formie podatków. W przypadku Polski wartość indeksu-B wynosiła w 2011 r. 1,01, co oznacza, że przedsiębiorcy realizujący projekty badawczo-rozwojowe nie korzystali z tego tytułu z żadnych preferencji podatkowych, a nawet ponosili dodatkowe koszty z tym związane. L. A. Steward, J. Warda, R.D. Atkinson: *We're #27!: The United States lags far behind in R&D tax incentive generosity*, The Information Technology & Innovation Foundation, 2012, p. 11-12; J. Szlęzak-Matusiewicz: *Models of tax incentives for R&D activities of enterprises in European Union countries*, "Copernican Journal of Finance & Accounting", 2014, vol. 3, s. 153-154.

[38] Zob. np. A. Świadek: *Aktywność innowacyjna przedsiębiorstw zagranicznych i krajowych*, „Gospodarka Narodowa" nr 2/2015, s. 153-155 i 158.

[39] Zgodnie z danymi GUS, liczba pracujących w sektorze przedsiębiorstw przemysłowych wzrosła z 2514 tys. osób w styczniu 2014 r. do 2568 tys. osób w czerwcu 2015 r., czyli o 54 tys.

Tabela 7. **Wskaźnik zatrudnienia[1)] w Polsce w I i IV kw. 2004 r. oraz I kw. 2015 r. (w %)**

Wyszczególnienie	2014		2015	Zmiana (pkt proc.)
	I kw.	IV kw.	I kw.	
Ogółem	50,2	51,7	51,1	0,9
Mężczyźni	57,6	59,8	58,8	1,2
Kobiety	43,3	44,3	44,1	0,8

[1)] Odsetek osób w wieku 15-64 lata pracujących zawodowo w ogólnej liczbie osób w takim wieku.

Źródło: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. I kwartał 2014 r.*, GUS, s. 69 i analogiczne opracowanie dotyczące I kwartału 2015 r., s. 55 i 65.

- niewielka mobilność przestrzenna oraz zawodowa pracowników;
- nadmierna sztywność prawa pracy;
- funkcjonowanie preferencyjnych systemów zabezpieczenia społecznego rolników oraz górników.

Niezbędna jest poza tym poprawa jakości kapitału ludzkiego, co wiąże się bezpośrednio z efektywnością kształcenia ogólnego i zawodowego przyszłych pracowników oraz podnoszenia / zmiany kwalifikacji osób wcześniej już zatrudnionych, które ewidentnie nie jest dostosowane do zmieniających się potrzeb pracodawców. W coraz większym stopniu na perspektywach rynku pracy ciąży proces starzenia się społeczeństwa, skutkujący pogarszaniem się współczynnika obciążenia demograficznego, co z kolei wiąże się z koniecznością podwyższenia wieku uprawniającego do emerytury. Osobny wątek problemowy stanowi emigracja zarobkowa Polaków, prowadząca do uszczuplenia podaży pracy o pokaźną grupę osób aktywnych pod względem życiowym i zawodowym. Bez rozwiązania zasygnalizowanych wyżej problemów – z których część wykracza poza ramy niniejszego artykułu (kwestie skutków starzenia się społeczeństwa, emigracji zarobkowej oraz jakości edukacji) – trudno będzie zbudować w Polsce wysoce konkurencyjną gospodarkę opartą na wiedzy i innowacjach.

Jak wynika z danych tabeli 7, wskaźnik zatrudnienia ogółem wzrósł w okresie między I kwartałem 2014 i 2015 r. o 0,9 pkt proc., do poziomu 51,1%, przy czym poprawa wskaźnika dotyczącego mężczyzn była większa niż wskaźnika odnoszącego się do kobiet[40], w konsekwencji czego wskaźnik dla kobiet pozostał wyraźnie niższy od wskaźnika dla

[40] Wskaźniki zatrudnienia w Polsce nadal są wyraźnie niższe od średnich unijnych. W 2014 r. różnica wskaźnika zatrudnienia ogółem wynosiła 2,7 pkt proc. (66,5% w Polsce wobec 69,2% średnio w UE), wskaźnika zatrudnienia kobiet 4,0 pkt proc. (odpowiednio 59,4% wobec 63,4%), zaś wskaźnika zatrudnienia mężczyzn 1,4 pkt proc. (73,6% wobec 75%). Przytoczone dane zostały obliczone zgodnie z metodą stosowaną przez Eurostat, a więc w odniesieniu do osób w wieku 20-64 lata. „Eurostat Newsrelease" No 81/2015, 7 May 2015, s. 3.

mężczyzn. Oznacza to, że uczestnictwo kobiet w rynku pracy – mimo niewątpliwie pozytywnych zmian pod tym względem – wciąż napotyka istotne przeszkody, z których najważniejsza związana jest z trudnościami w zapewnieniu opieki nad dziećmi oraz osobami starszymi. W konsekwencji przeciętny okres aktywności zawodowej kobiet (22,6 lat w porównaniu z 34,7 lat w przypadku mężczyzn) nadal jest zbyt krótki, co niekorzystnie wpływa na wysokość ich emerytur.

Problemy ze znalezieniem pracy mają osoby w wieku 60+, przy czym znowu w większym stopniu dotyczy to kobiet niż mężczyzn. Problem ten ma szczególne znaczenie w kontekście podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego. Dotychczasowe środki aktywizacji zawodowej osób starszych przyniosły na razie bardzo ograniczone rezultaty. Równie mało skuteczne okazują się próby zmniejszenia bezrobocia wśród osób młodych. Co prawda stopa bezrobocia dotycząca osób do 25 roku życia w 2015 r. uległa pewnemu obniżeniu, ale nadal pozostaje ponadprzeciętnie wysoka.

Cechą charakterystyczną polskiego rynku pracy jest jego segmentacja wyrażająca się w:

- wysokim, najwyższym wśród państw „piętnastki" odsetku osób zatrudnionych na czas określony;
- niskim odsetku (20% w 2014 r.) osób przechodzących od zatrudnienia na czas określony do zatrudnienia stałego;
- dużej różnicy (najwyższej w UE) między średnim wynagrodzeniem osób zatrudnionych na czas określony i nieokreślony.

Czynnikiem, który zniechęca przedsiębiorców do zatrudniania pracowników na czas nieokreślony jest sztywność Kodeksu pracy (k.p.). Trudności ze zwolnieniem zbędnych pracowników, na przykład w związku z pogorszeniem się koniunktury, oznaczające długotrwałe procesy przed sądem pracy, a także duże obciążenia administracyjne związane z zatrudnieniem pracowników na podstawie k.p., skłania pracodawców do szukania innych formuł zatrudnienia, w przypadku których k.p. nie ma zastosowania. Efektem tego są bardzo popularne w Polsce „śmieciowe" umowy o pracę. Segmentacja rynku pracy utrudnia rozwój zawodowy, szczególnie osób młodych i w konsekwencji wpływa negatywnie na jakość kapitału ludzkiego.

Polscy pracownicy odznaczają się niską mobilnością przestrzenną i zawodową, co wynika między innymi z problemów ze znalezieniem odpowiedniego mieszkania, a także trudności w dojazdach do nowego miejsca pracy (malejąca liczba połączeń komunikacyjnych, wysokie koszty podróży). Skutkuje to daleko idącym – w niektórych regionach Polski oraz zawodach – niedopasowaniem podaży i popytu na pracę, jak również niewłaściwą alokacją zasobów pracy. W przypadku rolników i górników czynnikiem dodatkowo obniżającym mobilność stanowi możliwość korzystania z preferencyjnych systemów zabezpieczenia społecznego.

Bariery utrudniające rozwój przedsiębiorczości

Szereg badań przekrojowych, prowadzonych przez Bank Światowy (w ramach projektów *Doing Business* i *Paying Taxes*) oraz OECD (w związku z publikacjami z serii *Economic Outlook*) wskazuje, że w Polsce prowadzenie działalności gospodarczej oraz przedsiębiorczość napotykają poważne przeszkody.

W tym kontekście wymienić należy zwłaszcza[41]:

1. Przewlekłość i wysoki koszt procedur administracyjnych związanych z inwestowaniem w Polsce lub wejściem na rynek nowych przedsiębiorców. Według raportu *Doing Business 2015,* przedsiębiorca, który chce założyć firmę w Polsce musi wykonać 4 procedury, co pochłania przeciętnie 30 dni (średnia dla państw OECD wynosi 9,2 dnia). Uzyskanie pozwolenia na budowę związane jest z 19 procedurami, z których 10 trwa od 14 do 75 dni, a więc znacznie dłużej niż przeciętnie w krajach OECD.

2. Bardzo rozbudowane obowiązki sprawozdawczości w zakresie prowadzonej działalności biznesowej ciążące na firmach, z czym z kolei związane są liczne procedury kontrolne leżące w kompetencjach poszczególnych organów administracji w celu weryfikacji sporządzanych przez firmy informacji.

3. Wysoce skomplikowany – i przy tym mało stabilny – system podatkowy[42], w dalszym ciągu w znacznym stopniu opierający się na dokumentach papierowych. Jednocześnie zasady działania aparatu skarbowego premiują restrykcyjność podejścia wobec zwykłych podatników, przy niskiej skuteczności egzekucji w stosunku do podmiotów celowo naruszających przepisy, na przykład w celu zaniżenia VAT.

Według raportu *Paying Taxes 2015*, przygotowanego przez firmę doradczą PwC we współpracy z Bankiem Światowym, Polska zajmuje 87 miejsce (na 189 państw objętych badaniem) pod względem przejrzystości i racjonalności systemu podatkowego. Zwraca uwagę fakt, że co prawda w Polsce całkowita stopa podatkowa wynosząca 38,7% jest niższa od przeciętnej dla całej UE (41%), to jednak uiszczanie należnych podatków wymaga dokonania w ciągu roku 18 płatności, zaś całość działań z tym związanych pochłania w sumie 286 roboczogodzin, przy średniej unijnej wynoszącej 176 roboczogodzin[43]. Obowiązująca w Polsce (od stycznia 2011 r.) podstawowa stawka VAT wynosi 23% i należy do najwyższych w Unii[44]. Jednocześnie w przypadku artykułów żywnościowych, farmaceutyków oraz niektórych rodzajów usług stosowana jest stawka VAT obniżona do 5-8%. Dosyć liczne wyjątki od podstawowej stawki VAT komplikują system podatkowy oraz czynią go mniej przejrzystym, a ponadto oznaczają zmniejszone wpływy do budżetu państwa[45]. Duży problem w polskim systemie

[41] M. Bukowski, A. Halesiak, R. Petru: *Konkurencyjna Polska 2020. Deregulacja i innowacyjność*, Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, Warszawa 2013, s. 10-14;*Warunki prowadzenia firm…,* op.cit., s. 8-11, 21 i 23.

[42] Z badań przeprowadzonych przez firmę doradczą Deloitte wynika, że obowiązujące w Polsce regulacje podatkowe należą do najmniej stabilnych w całej Unii. Dobrym przykładem może być tutaj ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (VAT), która – jak wynika z informacji dostępnych w systemie LEX – dotychczas była zmieniana przynajmniej 47 razy, w tym 7 razy w latach 2014–2015. *European tax survey. The benefits as stability*, Deloitte, 2013, s. 4.

[43] *Paying Taxes 2015: the global picture*, PwC World Bank Group, 2015, ss. 146, 154, 161i 165.

[44] Równie wysoka jak w Polsce stawka VAT obowiązuje w Grecji, Portugalii i Irlandii, natomiast w Finlandii i Rumunii podstawowa stawka VAT wynosi 24%, w Chorwacji, Danii i Szwecji – 25%, a na Węgrzech – 27%; <www.vatline.com/vat-rates/european-vat-rates/eu-vat-rates>.

[45] Według szacunków Ministerstwa Finansów dotyczących 2012 r., straty z tego tytułu wynoszą równowartość 2,7% PKB; *Sprawozdanie krajowe – Polska 2015 r.*, SWD (2015) 40 final, Bruksela, 26.2.2015, s. 16.

podatkowym to wyłudzenia VAT, możliwe dzięki lukom w prawie podatkowym, które są wykorzystywane w obrocie międzynarodowym. Straty budżetu państwa z tytułu zaniżania VAT oceniane były w 2013 r. na 46,8 mld zł, czyli 2,9% PKB[46].

4. Nieefektywnie działające sądy gospodarcze, przez co egzekucja zobowiązań należy do najwolniejszych i najmniej efektywnych w krajach OECD, a szansa na przeprowadzenie szybkiej i efektywnej ekonomicznie procedury upadłościowej, która doprowadziłaby do sanacji firmy znajdującej się w kłopotach, a nie do jej likwidacji, jest w praktyce znikoma. Według raportu *Doing Business 2015,* rozstrzygnięcie w Polsce sporu przez sąd gospodarczy wymaga dopełnienia 33 procedur, trwających przeciętnie 685 dni i kosztuje 19,4% wartości roszczenia.

5. Wysokie pozapłacowe koszty pracy. Z przygotowanego przez ekspertów OECD raportu *Taxing Wages 2015* wynika, że Polska z tego rodzaju kosztami na poziomie 35,6% całkowitych kosztów pracy zajmuje 21 miejsce w rankingu państw OECD. Rzecz jednak w tym, że od 2011 r. tak zwany klin podatkowy[47] wzrósł w przypadku Polski o 1,5 punktu procentowego, do 35,6%, co oznacza odwrócenie pozytywnej tendencji z lat 2007–2009, kiedy klin został obniżony o ponad 4 punkty procentowe. Na wielkość klina podatkowego wpływają przede wszystkim wysokie składki na ubezpieczenie społeczne, wynoszące 29,63% całkowitych kosztów pracy[48], przy średniej dla OECD 22,56%. Wysoki klin podatkowy wpływa negatywnie na skłonność przedsiębiorców do zatrudniania dodatkowych pracowników, zwłaszcza o niskich kwalifikacjach. Stanowi więc jeden z istotnych powodów, dla których wskaźnik zatrudnienia w Polsce kształtuje się poniżej średniej unijnej. Podobny efekt wywołuje określana ustawowo płaca minimalna (w 2015 r. – 1750 zł brutto), zwłaszcza że w ciągu minionych pięciu lat jej poziom wzrósł o 14% w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem krajowym w sektorze przedsiębiorstw.

Wszystko to zwiększa ryzyko prowadzenia działalności w Polsce i obniża rentowność wielu projektów inwestycyjnych, co hamuje przedsiębiorczość oraz zniechęca do inwestowania w ogóle, a w przedsięwzięcia dotyczące badań naukowych i prac rozwojowych oraz innowacji – w szczególności. Fakt że w Polsce udział mikroprzedsiębiorstw w całej populacji przedsiębiorców jest o 4 punkty procentowe wyższy od średniej dla całej Unii świadczy o utrzymujących się barierach rozwojowych, utrudniających przechodzenie firm mikro na wyższy poziom rozwoju[49].

---

[46] *Warunki prowadzenia firm…,* op. cit., s. 11.

[47] Różnica między wydatkami pracodawcy na wynagrodzenie danego pracownika uwzględniającymi wszystkie obciążenia podatkowe i parapodatkowe a wynagrodzeniem faktycznie otrzymywanym przez pracownika.

[48] W Polsce składki na ubezpieczenie społeczne stanowią 83% łącznej kwoty pozapłacowych kosztów pracy, podczas gdy średnia dla państw OECD wynosi 63%. *Taxing Wages 2015 – Poland (Countries summaries),* <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages-poland.pdf>.

[49] *Warunki prowadzenia firm*…, op. cit., s. 3.

Poprawie otoczenia prawno-instytucjonalnego, w jakim działają polscy przedsiębiorcy służą tak zwane ustawy deregulacyjne, przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki w latach 2011–2014. W ramach dotychczasowych czterech tego rodzaju aktów prawnych wprowadzono ponad 300 zmian (różnej wagi, o różnym charakterze i zakresie) w 109 ustawach zawierających przepisy istotne z punktu widzenia przedsiębiorców i przedsiębiorczości. Zmiany te oznaczają dla firm określone korzyści finansowe (na ogół w formie obniżenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej), szacowane łącznie w całym sektorze przedsiębiorstw na około 9 mld zł w skali roku.

Ustawy deregulacyjne stanowią jedynie przyczynek do działań na rzecz przekształcenia otoczenia prawno-instytucjonalnego, w jakim funkcjonują polskie firmy, w środowisko przyjazne dla przedsiębiorczości. Według indeksu wolności gospodarczej, przygotowywanego wspólnie przez *Heritage Foundation* i *Wall Street Journal,* w 2015 r. Polska znalazła się na odległym 42 miejscu, chociaż nieco lepszym niż w 2014 r. (50)[50]. Poprawa pozycji w rankingu nie zmienia jednak podstawowego faktu, że odbiurokratyzowanie gospodarki, podniesienie jakości działania instytucji publicznych na styku z biznesem oraz zmniejszenie fiskalizmu państwa, w tym uproszczenie systemu fiskalno-prawnego, wciąż stanowią cel daleki jeszcze od realizacji.

Próba podsumowania

Bezsporne jest, że polska gospodarka wróciła na ścieżkę szybszego wzrostu, o umiarkowanej na razie dynamice, na której powinna pozostać przynajmniej do 2017 r. Można się zastanawiać, czy w tym czasie stopa PKB będzie się mieścić w paśmie 3,3-3,4%, jak przewiduje KE, czy raczej należy mówić o wzroście w granicach 3,4-3,6% (NBP) lub nawet 3,7-3,8% (IBnGR). Ważniejsza jest jednak kwestia, czy możliwy jest jeszcze szybszy rozwój kraju, aby proces doganiania przez Polskę najwyżej rozwiniętych państw UE nabrał bardziej realnego wymiaru. W tej sprawie zdania ekspertów są podzielone, z tym że bardzo zyskuje na popularności teza, iż siły napędzające wzrost PKB, bazujące na ukształtowanym po 1989 r. modelu gospodarczym, wyczerpują się. Jednym z istotnych aspektów tego zjawiska jest słabnięcie – w miarę postępów w procesie konwergencji – dotychczasowej przewagi konkurencyjnej polskiej gospodarki, opartej głównie na niskich kosztach pracy.

W tej sytuacji dalszy rozwój Polski jest uwarunkowany intensywnym wykorzystywaniem wiedzy i innowacji następującym w ramach niejako samoczynnego mechanizmu zapewniającego nieustanne kreowanie impulsów technologicznych, stopniowo rozprzestrzeniających się na całą gospodarkę i stymulujących postęp techniczny w coraz to nowych gałęziach produkcji. Tylko w ten sposób Polska może uniknąć pułapki średniego dochodu, oznaczającej

[50] *2015 Economic Freedom Index* – Poland, s. 361-362, <www.heritage.org/index/pdf/2015/countries /poland.pdf>. Badaniem objętych zostało 178 krajów. Awans w stosunku do 2014 r. o osiem miejsc wynika głównie z pewnej poprawy w takich dziedzinach, jak: korupcja, fiskalizm, wydatki publiczne oraz polityka monetarna.

długookresową stagnację i pogrzebanie szans na dogonienie światowej czołówki.

Rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach jest możliwy jedynie w warunkach wysokiej aktywności w zakresie działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej, a także sprawnych mechanizmów zapewniających implementację nowatorskich rozwiązań technicznych i technologicznych w praktyce biznesowej. Ważną rolę w tym kontekście musi odgrywać efektywnie funkcjonujący rynek badań naukowych, który obecnie w Polsce praktycznie nie działa lub co najwyżej występuje w szczątkowej formie[51]. Wymaga to usunięcia barier hamujących aktywność głównych aktorów tego rynku, a więc ośrodków badawczo-rozwojowych dostarczających wiedzę i innowacje, przedsiębiorców wdrażających na tej podstawie nowe lub zmodyfikowane wyroby, a także organów państwa odpowiedzialnych za rozwiązania regulacyjne sprzyjające twórczemu rozwojowi techniki i technologii.

Zakres niezbędnych reform musi być jednak znacznie szerszy i objąć działania ukierunkowane na:

- uelastycznienie rynku pracy;
- podniesienie jakości kapitału ludzkiego;
- obniżenie fiskalizmu państwa, którego jednym z przejawów są wysokie pozapłacowe koszty pracy;
- usprawnienie i uproszczenie procedur administracyjnych związanych z zakładaniem firm i prowadzeniem działalności gospodarczej;
- przeprowadzenie daleko idącej deregulacji gospodarki, w tym zwłaszcza uproszczenia prawa podatkowego.

Postęp w tych obszarach będzie sprzyjał generalnemu rozwojowi przedsiębiorczości, wzrostowi aktywności ekonomicznej Polaków oraz zwiększeniu skłonności przedsiębiorców do inwestowania, co z kolei stworzy korzystniejszy klimat dla angażowania się firm w projekty z zakresu wysokiej techniki i innowacji. W ten sposób stworzone zostaną podwaliny rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, jako podstawy do skutecznego rywalizowania polskich firm na wysoce konkurencyjnych rynkach światowych, w tym także na nabierającym takich cech rynku krajowym. Byłoby to także równoznaczne z ograniczeniem w istotny sposób ryzyka wpadnięcia Polski w pułapkę średniego dochodu.

dr **PAWEŁ WIECZOREK**
specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa ekonomicznego Polski oraz gospodarczych aspektów procesu integracji europejskiej

Słowa kluczowe: dryf rozwojowy, innowacyjna gospodarka, konkurencyjność gospodarki, przedsiębiorczość, pułapka średniego dochodu

[51] W. M. Orłowski: *Komercjalizacja badań naukowych*…, op. cit., s. 37.

Przyjmowanie korzyści a pełnienie funkcji publicznej

Zakres bezprawności „korupcji urzędniczej"

Przedmiotem artykułu nie są rozważania na temat wykładni pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną" jako podmiotu przestępstwa łapownictwa biernego[1], lecz próba zbadania zakresu bezprawności tak zwanej korupcji urzędniczej, której obszar wyznacza ustawowa typizacja czynów zabronionych, stawiająca wymóg, aby korzyść została udzielona i przyjęta w związku z pełnieniem przez przyjmującego funkcji publicznej.

AGNIESZKA LISZEWSKA

Czyny zabronione jako przestępstwa łapownictwa biernego i czynnego wyznaczają pole kryminalizacji tak zwanej korupcji urzędniczej, czyli korupcji związanej ze sferą działalności publicznej. Okolicznością wskazaną w zespole znamion typów czynów zabronionych z art. 228 i 229 k.k. jest związek czynności korupcyjnych z funkcją publiczną sprawowaną przez przyjmującego łapówkę. Kontrowersje wokół interpretacji tego znamienia, które prowadziły do stopniowego poszerzania zakresu podmiotowego łapownictwa biernego i tym samym także obszaru odpowiedzialności za łapownictwo czynne[2], miały zostać rozwiązane przez wprowadzenie nowelą

[1] Problemy z wykładnią tego pojęcia dotyczą m.in. fragmentu definicji zawartej w art. 115 § 19 k.k., który odnosi się do uznania za osoby pełniące funkcje publiczne „osób zatrudnionych w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi". Por. na ten temat m.in. postanowienie SN z 30.09.2010 r., I KZP 16/10, OSNKW 2010 r., nr 11, poz. 96 z glosą A. Barczak-Oplustil, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" z. 4/2010, s. 149 i n.; P. Kardas: *Kontrowersje wokół pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną". Rzecz o kreatywnej wykładni przyjmowanej w orzecznictwie oraz granicach zakresowych typu czynu zabronionego określonych w ustawie*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" z. 2/2011, s. 102 i n. oraz podana tam literatura i orzecznictwo; M. Bielski: *Znaczenie znamienia dobra prawnego i znamienia modalnego „w związku z pełnieniem funkcji publicznej" dla wykładni przestępstw korupcyjnych w sferze publicznej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" z. 1/2013, s. 8 i n.

[2] Kontrowersje te szczegółowo przedstawia P. Kardas: *Kontrowersje wokół pojęcia…,* op.cit., s. 79 i n.

do Kodeksu karnego z 2003 r.[3] definicji legalnej pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną" (art. 115 § 19 k.k.). Wydaje się jednak, że rację ma J. Giezek, gdy zauważa, że – chociaż w praktyce wymiaru sprawiedliwości pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną jest zazwyczaj utożsamiane z określeniem podmiotu przestępstwa łapownictwa biernego – art. 228 k.k. stanowi o przyjęciu korzyści w związku z pełnieniem funkcji publicznej, a nie o przyjęciu korzyści przez osobę, która taką funkcję pełni[4]. Dlatego też, jak słusznie zauważa A. Barczak-Oplustil, szeroki zakres pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną", wyznaczony definicją z art. 115 § 19 k.k., w odniesieniu do kręgu podmiotów przestępstwa z art. 228 k.k. został ograniczony przez konieczność zbadania na etapie dokonywania subsumpcji konkretnego stanu faktycznego, czy osoba pełniąca taką funkcję przyjęła korzyść w związku z jej pełnieniem[5].

Związek z pełnieniem funkcji publicznej jest najczęściej postrzegany jako znamię strony przedmiotowej czynów stypizowanych w art. 228 i 229 k.k.[6] Dlatego też zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie sądowym wskazuje się na konieczność zbadania, czy zostały spełnione określone warunki obiektywne, niezbędne do wykazania istnienia takiego związku. Przede wszystkim podkreśla się, że związek z pełnieniem funkcji publicznej zachodzi nie tylko wtedy, gdy udzielanie i przyjmowanie korzyści połączone jest z oczekiwaniem ze strony wręczającego łapówkę konkretnego, ściśle określonego zachowania, mieszczącego się w zakresie uprawnień osoby pełniącej funkcję publiczną, ale także wtedy, gdy osoba ta faktycznie ma możliwości podjęcia czynności mieszczących się w granicach jej kompetencji, które będą stanowiły ekwiwalent za udzieloną korzyść[7]. Stanowisko to potwierdził Sąd Najwyższy, stawiając następującą tezę: „Dla uznania, że przyjęcie korzyści majątkowej pozostaje w związku z pełnioną funkcją publiczną wystarczające jest, że pełniący ją może wpływać na końcowy efekt załatwienia sprawy, a czynność służbowa stanowiąca

[3] Ustawa z 13.06.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (DzU. 2003.111.1061).

[4] J. Giezek [w:] J. Giezek (red.), D. Gruszecka, N. Kłączyńska, G. Łabuda, A. Muszyńska, T. Razowski: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 715. Autor wyraził swoją wątpliwość w następujący sposób: „Dla zachowania pożądanej precyzji trzeba jednak odnotować, że art. 228 k.k. w istocie nie posługuje się pojęciem osoby pełniącej funkcję publiczną, lecz mówi o <pełnieniu funkcji publicznej>. To, że oba sformułowania nie oznaczają dokładnie tego samego, jest aż nader oczywiste. Pierwsze z nich określa bowiem podmiot, drugie zaś – jego funkcję".

[5] A. Barczak-Oplustil [w:] A. Barczak-Oplustil, M. Bielski, G. Bogdan, Z. Ćwiąkalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Część szczególna, tom II, Komentarz do art. 117-277*, Warszawa 2013, s. 1166-1167.

[6] A. Zoll [w:] G. Bogdan, K. Buchała, Z. Ćwiąkalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, M. Rodzynkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Część szczególna, tom II, Komentarz do art. 117-277*, Kraków 1999, s. 749-750; M. Surkont: *Łapownictwo*, Sopot 1999, s. 61; P. Palka, M. Reut: *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Kraków 1999, s. 37 i n.; O. Górniok, R. Zawłocki: [w:] O. Górniok, W. Kozielewicz, B. Kunicka-Michalska, B. Michalski, E. Pływaczewski, A. Sakowicz, J. Skorupka, A. Wąsek (red.), R. Zawłocki (red.), *Kodeks Karny. Część szczególna. Komentarz do art. 222-316*, t. II. wyd. 4, Warszawa 2010.

[7] A. Zoll, op. cit., s.749-750; M. Bielski, op. cit., s. 20 i n. oraz powołana tam literatura i orzecznictwo.

okazję do przyjęcia korzyści choćby w części należy do kompetencji sprawcy"[8]. Nie dochodzi do wypełnienia znamion łapownictwa, gdy przyjęcie lub udzielenie korzyści nastąpiło poza zakresem kompetencji osoby pełniącej funkcję publiczną, czyli w zamian za zachowanie niemieszczące się w granicach przysługujących tej osobie uprawnień i obowiązków[9]. Jednocześnie podkreśla się jednak także, że czynność służbowa stanowiąca przyczynę lub okazję do przyjęcia korzyści nie musi należeć do wyłącznej kompetencji osoby pełniącej funkcję publiczną[10].

Przedmiotowe (obiektywne) pojmowanie związku z pełnieniem funkcji publicznej, charakterystyczne dla większości przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa sądowego, zostało w literaturze podane w wątpliwość. Pojawił się pogląd, że warunkiem niezbędnym dla wypełnienia znamion czynu zabronionego określonego w art. 229 § 1 k.k. jest działanie z określoną intencją przez osobę udzielającą korzyści, a bezprawność łapownictwa czynnego ma w związku z tym charakter subiektywny[11]. Wykazanie, że udzielenie korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną nastąpiło w związku z pełnieniem przez nią tej funkcji wymaga zbadania motywu działania sprawcy, ponieważ prawo nie zakazuje w sposób generalny udzielania korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną, lecz zakazuje udzielania korzyści z intencją uzyskania od tej osoby świadczenia wzajemnego, mieszczącego się w granicach jej kompetencji. Zauważają to nawet zwolennicy zaliczania „związku z pełnieniem funkcji publicznej" do znamion strony przedmiotowej czynu, gdy wskazują, że związek taki istnieje wtedy, gdy korzyść została udzielona lub przyjęta w zamian za dokonanie określonej czynności albo życzliwy stosunek do osoby wręczającej łapówkę, musi się zatem wiązać z jej strony z określonym oczekiwaniem[12].

Dla rozważań na temat bezprawności korupcji w sferze publicznej znaczenie ma także sposób, w jaki powinna być postrzegana korzyść majątkowa. W odniesieniu do korupcji przez pojęcie to rozumiemy przysporzenie majątkowe niemające podstawy prawnej albo mające taką podstawę, ale ze względu na motywację sprawcy

---

[8] Postanowienie SN z 9.03.2006 r., III KK 230/05, OSNwSK 2006, poz. 545. Por. także wyrok SA w Poznaniu z 30.10.2012 r., II AKa 139/12 (LEX nr 1316247), w którym czytamy: „Kodeksowe określenie <w związku> oznacza, że udzielona funkcjonariuszowi korzyść lub obietnica jej udzielenia dokonana została ze względu na pełnioną przez niego funkcję publiczną. Nie musi to być zatem związek z konkretną czynnością, ale z całokształtem urzędowania, z zespołem czynności należących do sprawowanej przez daną osobę funkcji publicznej, które może ona podejmować lub od nich się powstrzymywać, zatem związek taki może być rozumiany szerzej, jako związek pomiędzy pełnieniem funkcji publicznej, czyli faktycznym posiadaniem możliwości podjęcia konkretnych czynności służbowych".

[9] A. Zoll, op. cit., s. 750; M. Bielski, op. cit., s. 21-22.

[10] A. Zoll, op. cit., s. 750; J. Skorupka: *Ochrona interesów majątkowych Skarbu Państwa w kodeksie karnym*, Wrocław 2004, s. 78; wyrok SN z 2.04.1998 r., V KKN 175/97, „Prokuratura i Prawo" 1999, nr 1, poz. 6.

[11] Por. A. Barczak-Oplustil: *„W związku z pełnieniem funkcji publicznej", jako znamię dookreślające czynność sprawczą tzw. korupcji urzędniczej. Zarys wybranych problemów*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" z. 3/2009, s. 75 i n.

[12] M. Bielski, op. cit., s. 20.

nienależne lub niegodziwe[13]. Treścią zakazu leżącego u podstaw karalności korupcji urzędniczej, którego celem jest ochrona dobra prawnego w postaci bezinteresownego funkcjonowania zarówno instytucji publicznych, jak i innych jednostek organizacyjnych dysponujących środkami publicznymi, jest udzielanie korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną (i z drugiej strony – ich przyjmowanie) motywowane chęcią wykorzystania uprawnień tej osoby istotnych dla interesów wręczającego łapówkę[14]. Tylko w takich okolicznościach zakaz udzielania i przyjmowania korzyści może być uzasadniony, ponieważ dotyczy zachowania stwarzającego zagrożenie dla dobra chronionego prawem. Nie wypełnia znamion czynu zabronionego z art. 229 § 1 k.k. sprawca, który wprawdzie zdaje sobie sprawę, że udziela korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną, ale motywem jego działania nie jest wpływanie na tę osobę i uzyskanie odpowiedniego ekwiwalentu w postaci świadczenia wzajemnego.

Zaprezentowane stanowisko wymaga odniesienia się do kilku podstawowych kwestii, w tym do zakresu normowania normy sankcjonowanej, zakazującej korupcji urzędniczej. Należy rozpocząć od pytania, czy dyspozycja tej normy zawiera zakaz udzielania i przyjmowania korzyści w każdym wypadku, gdy przyjmujący jest osobą pełniącą funkcję publiczną, czy też znamię „w związku z pełnieniem funkcji publicznej" ogranicza ten zakaz tylko do udzielania korzyści z określoną intencją. Przyjmując z kolei to drugie stanowisko trzeba rozważyć, czy chodzi o intencje tylko jednej strony czynności (udzielającego korzyści), czy może o intencje każdej ze stron[15]. Na zakończenie pozostaje rozstrzygnąć, czy zachowania udzielającego korzyści i przyjmującego tę korzyść naruszają jedną normę sankcjonowaną (ten sam zakaz), ponieważ w przypadku korupcji mamy do czynienia z koniecznym współuczestnictwem przynajmniej dwóch osób, czy też każda strona czynności jest adresatem innej normy zakazującej określonego w niej postępowania.

Na gruncie nauki prawa karnego problem zakresu normowania normy sankcjonowanej pozostaje nadal niewyjaśniony. W pewnym uproszczeniu można wyróżnić dwa prezentowane w tej sprawie stanowiska. Według pierwszego, które dominuje, norma sankcjonowana zawiera zakaz/nakaz podejmowania określonego zachowania, które naraża na niebezpieczeństwo dobro chronione prawem przez naruszenie reguł postępowania wobec tego

[13] A. Barczak-Oplustil: „*W związku z pełnieniem…*, op.cit., s. 77.
[14] Tamże, s. 82.
[15] Zdaniem A. Barczak-Oplustil, chodzi tylko o intencje wręczającego łapówkę, ponieważ wypełnienie znamion czynu zabronionego z art. 228 § 1 k.k. przez przyjmującego korzyść następuje niezależnie od jego intencji. Użyte w art. 228 § 1 k.k. znamię „w związku z pełnieniem funkcji publicznej" ma charakter niezależny od woli sprawcy i opisuje pewien obiektywny element rzeczywistości, który musi wystąpić, aby można było rozważać odpowiedzialność osoby pełniącej taką funkcję za przyjęcie korzyści lub jej obietnicy. Jeśli związek ten nie istnieje, bo osoba wręczająca korzyść nie działała motywowana faktem pełnienia funkcji publicznej przez przyjmującego, to nie dochodzi do wypełnienia znamion czynu zabronionego z art. 228 § 1 k.k. A. Barczak-Oplustil,, „*W związku z pełnieniem…*, op.cit., s. 89-90.

dobra. Opis zachowania będącego przedmiotem zakazu/nakazu pomija jego subiektywną charakterystykę, w tym umyślność i nieumyślność. Subiektywne nastawienie sprawcy stanowi element normy sankcjonującej, wyznaczającej karalność naruszenia normy sankcjonowanej. Innymi słowy, elementy subiektywne nie mają wpływu na bezprawność zachowania, mogą jednak decydować o jego karalności[16]. Stanowisko drugie zalicza do elementów normy sankcjonowanej nastawienie sprawcy i zostało na płaszczyźnie teoretycznej powiązane z subiektywną koncepcją bezprawności[17]. Zdaniem Ł. Pohla, który jest zwolennikiem tego poglądu, znamiona podmiotowe czynu zabronionego należy sytuować w zakresie normowania normy sankcjonowanej[18]. Także Z. Jędrzejewski uważa, że norma sankcjonowana w przypadku przestępstw umyślnych zawiera zakaz podejmowania zachowania z zamiarem naruszenia lub narażenia na niebezpieczeństwo dobra prawnego[19]. Stanowisko subiektywne wiąże naruszenie normy sankcjonowanej (i tym samym bezprawności) z wypełnieniem wszystkich, czyli także podmiotowych znamion czynu zabronionego. W literaturze można spotkać też pogląd, że dyspozycja normy sankcjonowanej pozbawiona jest co do zasady elementów subiektywnych, w pewnych jednak wypadkach nie ma możliwości odczytania treści nakazu/zakazu bez odwołania się do nastawienia sprawcy[20]. Przykładem może być karalne przygotowanie do przestępstwa, które niejednokrotnie odpowiada przedmiotowo wykonywaniu czynności

[16] Stanowisko to najlepiej oddaje następująca wypowiedź Wojciecha Patryasa charakteryzująca normę sankcjonowaną, powoływana następnie przez wielu autorów: „Norma ta zakazuje wykonać czyn zabicia człowieka nie określając subiektywnych elementów działającego podmiotu. Zakazuje ona po prostu wytworzenia stanu rzeczy – uśmiercenia człowieka. Adresatem tej normy jest, w zasadzie, każdy człowiek. Przekracza ją ten, kto nie działając w obronie koniecznej itp., zabija człowieka. Czyn polegający na wytworzeniu tego właśnie stanu rzeczy jest czynem bezprawnym. Norma ta jest z kolei sankcjonowana przez inną normę, względem niej sankcjonującą. Norma sankcjonująca nakazuje sądowi, który ustalił, że oskarżony w szczególnych okolicznościach (nie działając w obronie koniecznej itp.) zabił człowieka i uczynił to działając umyślnie, wymierzyć sprawcy stosowną karę. Dopiero w tej normie pojawia się precyzacja subiektywnych właściwości zabójcy i to jako elementów wyraźnie oddzielonych od samego czynu. O bezprawności czynu decyduje przekroczenie normy sankcjonowanej, która w ogóle nie określa zamiaru sprawcy. Krótko mówiąc, bezprawność czynu jest niezależna od subiektywnego nastawienia jego podmiotu". W. Patryas: *Interpretacja karnistyczna. Studium metodologiczne,* Poznań 1988, s. 19; por. na ten temat także A. Zoll: *O normie prawnej z punktu widzenia prawa karnego*, Krakowskie Studia Prawnicze XXIII, 1990, s. 69 i n.; P. Kardas: *O relacjach między strukturą przestępstwa a dekodowanymi z przepisów prawa karnego strukturami normatywnymi*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" z. 4/2012, s. 41-43.

[17] Subiektywne pojmowanie bezprawności nie jest w nauce prawa karnego niczym nowym. Prezentowali je już finaliści, poszukując ujemnej wartości czynu (bezprawia) w zamiarze zrealizowania znamion przestępstwa albo naruszeniu reguł ostrożności. Por. na ten temat m.in. Z. Jędrzejewski: *Bezprawność jako element struktury przestępstwa. Studium na temat struktury przestępstwa*, Warszawa 2009, s. 52 i n.; W. Mącior: *Problem przestępstw nieumyślnych na tle aktualnych wymagań teorii i praktyki*, Kraków 1968, s. 25.

[18] Ł. Pohl: *Norma sankcjonowana w prawie karnym jako przykład normy prawnej niebędącej normą postępowania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" LXVIII, z. 1/2006, s. 62; tenże: *Struktura normy sankcjonowanej w prawie karnym*, Poznań 2007, s. 88 i n.

[19] Z. Jędrzejewski: *Bezprawność jako element …*, op.cit., s. 135.

[20] A. Barczak-Oplustil, *„W związku z pełnieniem…*, op.cit., s. 81.

dozwolonych, a zakaz ich podejmowania wynika jedynie z subiektywnego nastawienia sprawcy, który dąży w ten sposób do dokonania czynu zabronionego[21].

Wracając do przestępstwa łapownictwa należy – uwzględniając stanowisko większości doktryny i orzecznictwa sytuujące związek z pełnieniem funkcji publicznej w obszarze znamion strony przedmiotowej – spróbować najpierw odczytać normę sankcjonowaną wyznaczającą zakaz udzielania i przyjmowania korzyści, której naruszenie skutkuje zastosowaniem norm sankcjonujących korupcję, bez uwzględnienia subiektywnego nastawienia sprawcy. Z art. 229 § 1 k.k. wynika, że zakazem objęte jest zachowanie polegające na udzieleniu albo obietnicy udzielenia osobie pełniącej funkcję publiczną korzyści majątkowej lub osobistej w związku z pełnieniem tej funkcji. Odpowiednio zakazem objęte jest także zachowanie osoby, która w związku z pełnieniem funkcji publicznej taką korzyść majątkową lub jej obietnicę przyjmuje (art. 228 § 1 k.k.). O ile zaistnienie stanu rzeczy[22] polegającego na udzielaniu korzyści i przyjęciu jej przez osobę pełniącą funkcję publiczną daje się stwierdzić obiektywnie i nie wymaga badania subiektywnego nastawienia podmiotu czynu, o tyle należy zgodzić się z A. Barczak-Oplustil, że trudno byłoby bez odwołania się do świadomości i woli sprawcy stwierdzić związek takiego zachowania z pełnieniem funkcji publicznej[23]. Ustalenie faktu udzielenia korzyści określonej osobie w związku z tym, że pełni ona funkcję publiczną wymaga zbadania przyczyny takiego działania sprawcy. Bezprawność łapownictwa czynnego zależy od subiektywnego nastawienia sprawcy, które uzupełnia charakterystykę zachowania stanowiącego przedmiot zakazu zawartego w normie sankcjonowanej. Jeśli stoimy nawet na stanowisku, że generalnie strona podmiotowa (umyślność i nieumyślność) należy do zakresu normowania normy sankcjonującej, a nie sankcjonowanej i bezprawność oceniamy w związku z tym obiektywnie, to w przypadku łapownictwa czynnego umieszczenie w zespole znamion warunku, aby udzielanie korzyści miało związek z pełnieniem funkcji publicznej uniemożliwia obiektywne dokonanie takiej oceny bez uwzględnienia strony podmiotowej czynu sprawcy.

Powstaje jednak pytanie, czy intencja sprawcy ma znaczenie tylko na płaszczyźnie

[21] Przykładem może być gromadzenie zapasów benzyny, które samo w sobie nie jest zachowaniem zakazanym, staje się nim jednak, jeżeli sprawca czyni to z zamiarem sprowadzenia pożaru zagrażającego życiu i zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach (art. 168 w zw. z art. 163 § 1 k.k.). Por. J. Giezek [w:] J. Giezek (red.), N. Kłączyńska, G. Łabuda: *Kodeks karny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 148.

[22] Według zwolenników obiektywnego postrzegania zakresu normowania normy sankcjonowanej, bezprawność oznacza wytworzenie określonego stanu rzeczy, bez względu na nastawienie sprawcy. Por. W. Patryas, op. cit., s. 19.

[23] Autorka posługuje się przy tym przykładami udzielenia zarówno korzyści osobistych (np. awans, podjęcie współżycia, protekcja czy odstąpienie od oskarżenia prywatnego), jak i majątkowych (np. udzielenie kredytu mimo niespełnienia wymaganych prawem warunków) osobie pełniącej funkcję publiczną, które – bez szczególnego nastawienia sprawcy, który uczynił to w związku z pełnieniem takiej funkcji – nie mogą być oceniane jako zachowania bezprawne. A. Barczak-Oplustil, *„W związku z pełnieniem…*, op.cit., s. 82-83.

bezprawności łapownictwa czynnego, ponieważ udzielanie korzyści motywowane chęcią skorzystania z uprawnień, jakie ma osoba, która ją przyjmuje, tworzy już zakazany stan rzeczy i nie wymaga badania elementów subiektywnego nastawienia przyjmującego łapówkę. Akceptacja takiego poglądu prowadzi do zróżnicowania odpowiedzialności karnej za łapownictwo czynne i bierne w ten sposób, że jeśli udzielający korzyści nie ma odpowiedniej intencji (np. został wprowadzony w błąd i uważa, że korzyść jest należna i zgodna z prawem), to przyjmujący nie wypełnia znamion łapownictwa biernego, mimo subiektywnego przekonania, że była ona udzielona w związku z pełnieniem przez niego takiej funkcji[24]. Z kolei w przypadku, gdy udzielający korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną czyni to w związku z jej pełnieniem, to intencja przyjmującego korzyść jest bez znaczenia dla oceny bezprawności jego działania (zachowanie takie jest obiektywnie bezprawne), zaś dopiero karalność czynu uzależniona została od świadomości i woli sprawcy.

Wydaje się, że stanowisko, iż subiektywny charakter bezprawności tak zwanej korupcji urzędniczej należy wiązać tylko z oceną zachowania sprawcy łapownictwa czynnego, budzi uzasadnione wątpliwości. Związek z pełnieniem funkcji publicznej występuje zarówno jako znamię łapownictwa czynnego, jak i biernego. Jeżeli uznajemy, że posłużenie się przez ustawodawcę tym określeniem nie pozwala na obiektywne, czyli pozbawione badania subiektywnego nastawienia sprawcy ustalenie treści zakazu zawartego w normie sankcjonowanej, to nie ma żadnego powodu, aby na płaszczyźnie bezprawności różnicować zakres normowania normy sankcjonowanej w zależności od tego, czy oceniamy zachowanie udzielającego korzyści, czy też przyjmującego taką korzyść. Odmienne podejście do bezprawności zachowania wręczającego i przyjmującego łapówkę prowadzi do niczym nieuzasadnionego zróżnicowania odpowiedzialności, o czym mowa była wyżej. Intencja przyjmującego łapówkę jest tak samo istotna z punktu widzenia naruszenia zakazu służącego ochronie dobra prawnego, jak intencja udzielającego korzyści. Jeżeli ten kto otrzymuje korzyść przyjmuje ją w przekonaniu, że czyni to bez związku z pełnioną funkcją, to nawet jeśli zdaje sobie sprawę, że taka była intencja wręczającego łapówkę, nie narusza zakazu zawartego w normie sankcjonowanej. I odwrotnie, jeśli udzielający korzyści nie czyni tego w związku z pełnieniem przez jej beneficjenta funkcji publicznej, ale z taką intencją jest ona przyjmowana, to dochodzi do naruszenia zakazu zawartego w normie sankcjonowanej.

Dla ilustracji omawianego problemu posłużmy się przykładem stanu faktycznego, który był przedmiotem orzeczenia Sądu Najwyższego[25]. Komendant WKU, jako jedyna osoba upoważniona do podejmowania decyzji o przeniesieniu do rezerwy, przyjmował przy tej okazji dobrowolne darowizny od poborowych na rzecz

[24] Tamże, s. 89.
[25] Por. wyrok SN z 8.11.2005 r., WA 30/05, OSNwSK 2005, nr 1, poz. 2018.

komendy, której brakowało środków na podstawowe materiały biurowe, zaplecze socjalno-bytowe oraz remonty. Jak wskazuje Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku, zdecydowana większość poborowych była zorientowana w przysługującym im prawie przeniesienia do rezerwy bez odbycia służby wojskowej, a swoją obecność w komendzie traktowała jako zwykłą formalność, zmierzającą jedynie do udokumentowania tego faktu. Poborowi dobrowolnie deklarowali w formie darowizny określone przedmioty po tym, jak dowiadywali się o konkretnych potrzebach instytucji. Komendant nigdy nie postępował w sposób skryty, a wspominając o potrzebach komendy jednocześnie podkreślał, że takie wsparcie ma charakter dobrowolny i będzie traktowane jako darowizna, na dowód czego zostanie sporządzony stosowny dokument. Postępowanie to było akceptowane przez jego przełożonych, którzy nigdy nie stawiali mu z tego powodu żadnych zarzutów. Intencją komendanta było pokonanie trudności związanych z odpowiednim zaopatrzeniem instytucji, którą kierował, a działał w przekonaniu, że prosząc interesantów o wsparcie, nie narusza przepisów prawa. Sąd Najwyższy, utrzymując w mocy wyrok uniewinniający Wojskowego Sądu Okręgowego w Warszawie podkreślił, że „darowizna wprawdzie może być również ukrytą formą łapówki i może stanowić korzyść majątkową, ale pod tym warunkiem, że w takim charakterze i z taką intencją została udzielona i przyjęta". Sąd Najwyższy uznał zatem, że intencja jest tak samo istotna, gdy oceniamy zachowanie udzielającego, jak i przyjmującego łapówkę. W omawianym stanie faktycznym udzielający korzyści nie czynili tego w związku z pełnieniem przez komendanta funkcji publicznej, ale w przekonaniu, że w ten sposób mogą pomóc w zaspokojeniu podstawowych potrzeb komendy. Darowizny były dobrowolne, a prośby komendant kierował do poborowych tylko dlatego, że miał z nimi osobisty kontakt i mógł przedstawić trudną sytuację komendy.

Spróbujmy jednak zmodyfikować ten stan faktyczny i przyjmijmy, że jeden z poborowych przystał na propozycję darowizny środków finansowych na rzecz komendy, ponieważ był przekonany, że tylko w ten sposób może uzyskać decyzję o przeniesieniu do rezerwy. Intencja udzielającego korzyści sprawiła, że jego zachowanie stało się bezprawne. Czy oznacza to także bezprawność działania komendanta, który darowiznę tę przyjął? Jak twierdzi A. Barczak-Oplustil – „dla przyjęcia realizacji znamion typu opisanego w art. 228 k.k. konieczne jest – na płaszczyźnie strony przedmiotowej – aby nienależna korzyść majątkowa/korzyść osobista faktycznie została sprawcy (osobie przyjmującej ją) udzielona ze względu na fakt, że jest ona osobą pełniącą funkcję publiczną"[26]. Innymi słowy, autorka uważa, że wystarczy stworzenie przez udzielającego łapówkę określonego stanu rzeczy, aby jej przyjęcie było bezprawne, ponieważ dla naruszenia normy sankcjonowanej przez przyjmującego nie liczy się już intencja, z jaką to czyni.

[26] A. Barczak-Oplustil, *„W związku z pełnieniem…*, op.cit., s. 90.

Powracając do podanego przykładu, wydaje się jednak, że komendant, przyjmując korzyść bez intencji wykorzystania przy tym pełnionej funkcji, nie narusza normy sankcjonowanej, nawet wtedy, gdy obiektywnie korzyść została udzielona z taką właśnie intencją, a zachowanie sprawcy wypełnia znamiona czynu zabronionego z art. 229 § 1 k.k. Po stronie przyjmującego korzyść nie doszło przecież do narażenia na niebezpieczeństwo dobra prawnego w postaci prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznej. Bezprawność zachowania każdej ze stron tak zwanej korupcji urzędniczej wymaga subiektywnego nastawienia sprawcy, ponieważ norma sankcjonowana zakazuje nie tylko udzielania korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem takiej funkcji, ale zakazuje przyjmowania korzyści także tylko wtedy, gdy następuje to w związku z pełnieniem funkcji publicznej, a brak odpowiedniego nastawienia przyjmującego wyklucza taki związek. Odpowiedzialność każdej ze stron czynności jest niezależna, każda z nich narusza inną normę sankcjonowaną, przy czym związek z pełnieniem funkcji publicznej należy do zakresu normowania obu norm i dlatego powinien być w ten sam sposób interpretowany. Jeżeli przyjmujemy, że związek taki nie istnieje, gdy osoba udzielająca korzyści nie działała z odpowiednią intencją, to konsekwentnie brakuje także takiego związku wtedy, gdy pełniący funkcję publiczną przyjmuje korzyść bez intencji wykorzystania swoich uprawnień.

Wydaje się, że tezę o niezależności bezprawności działania obu stron „korupcji urzędniczej" można także uzasadnić opierając się na kryterium narażenia na niebezpieczeństwo dobra prawnego, jakim jest prawidłowe (czyli bezinteresowne) funkcjonowanie instytucji. Z tego punktu widzenia budzi wątpliwości twierdzenie, że „nie można uznać za bezprawne (naruszające normę sankcjonowaną wynikającą z art. 228 § 1 k.k.) zachowania osoby pełniącej funkcję publiczną, która przyjmuje korzyść majątkową, która nie została jej udzielona w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznej"[27]. Stanowisko to prowadzi do uznania, że niezależnie od intencji osoby pełniącej funkcję publiczną, przyjęcie przez nią korzyści należy traktować jako legalne, gdy udzielający korzyści działa w przekonaniu, iż jest ona należna i zgodna z prawem (np. pacjent, który dokonuje wpłaty na rzecz pracownika publicznego zakładu opieki zdrowotnej, ponieważ uważa, że jest to należna dopłata za udzielone świadczenie zdrowotne). Wydaje się jednak, że w takim wypadku zachowanie osoby pełniącej funkcję publiczną, motywowane udzieleniem świadczenia wzajemnego mieszczącego się w granicach jej kompetencji, naraża na niebezpieczeństwo dobro chronione prawem i narusza normę sankcjonowaną zakazującą przyjmowania korzyści w związku z pełnieniem funkcji publicznej. Związek ten – tak jak w przypadku łapownictwa czynnego – oceniamy na podstawie subiektywnego przekonania

[27] Tamże, s. 89. Autorka zauważa wprawdzie, że stanowisko to prowadzi do uznania za legalne przyjmowania korzyści przez osoby pełniące funkcje publiczne, nawet jeśli działają w przekonaniu, że zostały one udzielone z powodu pełnienia takiej funkcji.

sprawcy, nie zaś subiektywnego przekonania udzielającego korzyści. Nie ma bowiem powodu, aby tylko subiektywne przekonanie wręczającego łapówkę tworzyło obiektywny stan rzeczy zakazany przez prawo, stan ten równie dobrze może przecież tworzyć subiektywne nastawienie osoby przyjmującej korzyści.

Analiza znamienia „w związku z pełnieniem funkcji publicznej", wyznaczającego obszar bezprawności „korupcji urzędniczej", pozwala na sformułowanie następujących wniosków końcowych. Po pierwsze, stworzenie stanu rzeczy zakazanego przez normę sankcjonowaną wymaga odpowiedniego nastawienia sprawcy czynu zabronionego określonego w art. 229 § 1 k.k. (łapownictwo czynne), który, udzielając korzyści majątkowej osobie pełniącej funkcję publiczną, czyni to z intencją skorzystania z jej kompetencji i uzyskania w zamian ekwiwalentu w postaci podjęcia określonej czynności mieszczącej się w ramach tych kompetencji. Tylko wtedy możemy uznać, że dochodzi do narażenia na niebezpieczeństwo dobra prawnego w postaci prawidłowego (czyli bezinteresownego) funkcjonowania instytucji publicznych. Po drugie, znamię „w związku z pełnieniem funkcji publicznej", wymienione w art. 228 § 1 k.k. (łapownictwo bierne), charakteryzuje także zachowanie osoby pełniącej taką funkcję, która przyjmuje korzyść. Oznacza to, że naruszenie normy sankcjonowanej zakazującej przyjmowania korzyści i w tym wypadku wymaga odpowiedniego nastawienia sprawcy, od którego zależy uznanie, że zachowanie osoby pełniącej funkcję publiczną stanowiło atak na dobro prawnie chronione. Łapownictwo wymaga wprawdzie koniecznego współuczestnictwa przynajmniej dwóch osób: wręczającego i przyjmującego łapówkę, ale subiektywny charakter bezprawności wynikający z konieczności zaistnienia związku tej czynności z pełnieniem przez przyjmującego korzyść funkcji publicznej powoduje, że naruszenie normy sankcjonowanej i tym samym bezprawność należy oceniać oddzielnie w stosunku do każdej ze stron „korupcji urzędniczej". Brak odpowiedniej intencji ze strony udzielającego korzyści nie wyklucza bezprawności zachowania przyjmującego tę korzyść i odwrotnie – istnienie takich intencji nie przesądza o bezprawności przyjęcia korzyści przez osobę pełniącą funkcję publiczną. Tylko taka interpretacja pozwala na odpowiednie uwzględnienie elementu zagrożenia dla dobra prawnego jako warunku koniecznego naruszenia normy sankcjonowanej leżącej u podstaw karalności łapownictwa w sferze publicznej i jednocześnie ujednolicenia odpowiedzialności karnej osób występujących po obu stronach czynności korupcyjnej.

dr hab. **AGNIESZKA LISZEWSKA**
prof. nadzwyczajny Uniwersytetu Łódzkiego, Katedra Prawa Karnego, Wydział Prawa i Administracji UŁ

Słowa kluczowe: korupcja urzędnicza, pełnienie funkcji publicznej, bezprawność, przestępstwo, łapownictwo

Uwagi na tle nowych rozwiązań prawnych

Zmiana wykonawcy zamówienia publicznego

W trakcie realizacji zobowiązań pojawia się niekiedy potrzeba dokonania zmiany wykonawcy umowy, co umożliwiają przepisy Kodeksu cywilnego. W przypadku zamówień publicznych mamy jednak do czynienia z ograniczeniami związanymi z koniecznością przestrzegania prawnie określonych procedur przy wyborze wykonawcy. Nowe przepisy unijne, a za nimi projekt polskiego Prawa zamówień publicznych, przewidują możliwość dokonywania zmian podmiotowych po stronie wykonawcy. Artykuł stanowi analizę tych rozwiązań, ze wskazaniem na zagadnienia, które mogą budzić wątpliwości w praktyce stosowania nowych przepisów, ale także z punktu widzenia rozważań teoretycznych. Dotyczy to zarówno zakresu stosowania tych przepisów, jaki i poszczególnych przesłanek dopuszczalności zmiany wykonawcy zamówienia publicznego.

WOJCIECH ROBACZYŃSKI

Wprowadzenie

Problematyka modyfikacji zobowiązań wynikających z umów w sprawie zamówienia publicznego jest stale obecna zarówno w piśmiennictwie prawniczym, jak i orzecznictwie. Dotyczy to zarówno przekształceń o charakterze przedmiotowym, to jest odnoszących się do treści umowy, jak i przekształceń podmiotowych, czyli zmiany strony zawartej umowy. I właśnie te drugie z wymienionych modyfikacji są przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule. Waga tych zagadnień jest oczywista, gdyż, z jednej strony, w trakcie wykonywania umów dochodzi często do ekonomicznej lub organizacyjnej potrzeby wprowadzenia wspomnianych modyfikacji, ale z drugiej strony, zawieranie umów dotyczących zamówień publicznych charakteryzuje się szczególnymi rygorami, związanymi z prawnie reglamentowanymi trybami wyłaniania wykonawców. Powstaje zatem pytanie, czy i na jakich warunkach przekształcenia podmiotowe w sferze zamówień publicznych mogą być uznane za dopuszczalne.

Zagadnienia związane ze zmianami podmiotowymi w zobowiązaniu wynikającym z umowy w sprawie zamówienia publicznego były już wcześniej wielokrotnie poruszane w literaturze, w tym także na łamach „Kontroli Państwowej"[1]. Uzasadnieniem kontynuowania dyskusji na ten temat jest nie tylko stała aktualność problematyki zmian podmiotowych, ale przede wszystkim fakt, że sfera zamówień publicznych stała się przedmiotem nowych regulacji unijnych – w postaci dyrektyw z 2014 r. – które w nieodległym już czasie powinny być wprowadzone do polskiego porządku prawnego. Regulacje te odnoszą się bezpośrednio także do kwestii dopuszczalności wprowadzania zmian w umowach w sprawach zamówień publicznych. Dotyczy to zarówno zmian o charakterze przedmiotowym, jak i zmian podmiotowych, a konkretnie – zmian po stronie wykonawcy. Nowe rozwiązania unijne przewidują daleko idące, a nawet wręcz rewolucyjne zmiany w porównaniu z aktualnie obowiązującym w naszym kraju stanem prawnym. W artykule mowa będzie o sprawach, których geneza i znaczenie były już wcześniej szerzej dyskutowane, co zwalnia od powtarzania znanych kwestii. Uzasadnione jest zatem przejście od razu do prezentacji nowych rozwiązań europejskich, a następnie podjęcie próby oceny zamierzeń polskiego ustawodawcy w zakresie implementacji postanowień dyrektyw do polskiego porządku prawnego[2].

Uczynię jeszcze zastrzeżenie, że choć problematyka zmian podmiotowych może być rozważana zarówno w odniesieniu do zmian wykonawcy, jak i zamawiającego, to jednak istotniejsze znaczenie praktyczne ma kwestia przekształceń podmiotowych po stronie wykonawcy. Z tego względu poniższe rozważania będą się koncentrowały właśnie na zmianach dotyczących tej strony umowy w sprawie zamówienia publicznego. Jest to uzasadnione także tym, że nowe rozwiązania prawa unijnego, a w ślad za nimi propozycje formułowane pod adresem prawa polskiego, dotyczą właśnie zmiany wykonawcy i nie odnoszą się do kwestii ewentualnych zmian po stronie zamawiającego.

Prezentacja nowych rozwiązań

Jak z powyższego wynika, stoimy u progu poważnych zmian polskiego prawa zamówień publicznych, koniecznych z powodu wspomnianych nowych rozwiązań unijnych. Chodzi tu o następujące akty prawne[3]:

---

[1] Zob. W. Robaczyński: *Uwagi w sprawie „przejęcia zamówienia publicznego"*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2007.

[2] Obszerniejsze wypowiedzi piśmiennictwa poświęcone zmianom podmiotowym w zamówieniach publicznych zob. m.in.: R. Szostak: *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2004 r. (V CK 97/03)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" nr 2/2005; W. Robaczyński: *Pytanie o dopuszczalność zmian podmiotowych w umowie w sprawie zamówienia publicznego,* [w:] *Europeizacja prawa prywatnego,* pod. red. M. Pazdana, W. Popiołka, E. Rott-Pietrzyk i M. Szpunara, tom II, Warszawa 2008; W. Jarzyński: *Zmiany podmiotowe w umowach*, „Monitor Zamówień Publicznych" nr 6/2011; Ł. Kozłowski: *Przekształcenia podmiotowe umowy w sprawie zamówienia publicznego*, „Prawo Zamówień Publicznych" nr 2/2012; A. Kowalczyk: *Zmiany po stronie wykonawcy*, „Zamówienia Publiczne – Doradca" nr 4/2012.

[3] Poza zakresem rozważań pozostawiam natomiast dyrektywę nr 2014/23/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2014 r. w sprawie udzielania koncesji (DzUrzUE L 94 z 28.03. 2014).

- dyrektywę nr 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę nr 2004/18/WE (DzUrzUE L 94 z 28 marca 2014 r.), zwaną dalej „nową dyrektywą klasyczną";
- dyrektywę nr 2014/25/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającą dyrektywę nr 2004/17/WE (DzUrzUE L 94 z 28 marca 2014 r.), zwaną dalej „nową dyrektywą sektorową".

W dalszej części będę się odwoływał do postanowień nowej dyrektywy klasycznej, natomiast w zasadzie nie zajmę się odrębnie nową dyrektywą sektorową, choć wypada uczynić na jej temat pewną wzmiankę, gdyż w zakresie modyfikacji zobowiązania zawiera ona zbliżone rozwiązania. W konsekwencji, projekt nowego polskiego prawa zamówień publicznych w części dotyczącej zamówień sektorowych zawiera w pewnym zakresie odesłania do ogólnych zasad modyfikacji zobowiązań wynikających z umów w sprawach zamówień publicznych.

Wymienione wyżej akty unijne muszą być wdrożone do polskiego prawa już w nieodległym czasie. Terminy implementacji, zgodnie z art. 90 ust. 1 nowej dyrektywy klasycznej oraz art. 106 ust. 1 nowej dyrektywy sektorowej, upływają 18 kwietnia 2016 r. Stosowny projekt nowej polskiej ustawy – Prawo zamówień publicznych wraz z uzasadnieniem, przygotowany w Urzędzie Zamówień Publicznych i przekazany do dyskusji, został opatrzony datą 17 kwietnia 2015 r. Choć dokument ten ma walor projektu, w związku z czym będzie jeszcze z pewnością modyfikowany w toku trwającej debaty, to jednak – ze względu na obowiązek uwzględnienia bardzo szczegółowych rozwiązań prawa unijnego – co do niektórych kwestii zakres ewentualnych zmian nie będzie mógł być zbyt szeroki. Dotyczy to zwłaszcza problemu, który ma być zasadniczą kwestią poruszoną w niniejszym opracowaniu, to jest przejęcia praw i obowiązków wykonawcy wynikających z umowy w sprawie zamówienia publicznego[4].

Na początek warto przytoczyć treść fragmentu nowej dyrektywy klasycznej, dotyczącego zagadnienia zmian stosunku zobowiązaniowego wynikającego z umowy w sprawie zamówienia publicznego. Z interesującego nas punktu widzenia szczególne znaczenie ma art. 72 dyrektywy, opatrzony tytułem „Modyfikacja umów w okresie ich obowiązywania", regulujący w sposób kompleksowy problematykę wszelkich zmian w umowach, zarówno o charakterze przedmiotowym, jak i podmiotowym.

[4] Należy zaznaczyć, że przepisy nowej ustawy nie będą miały zastosowania do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych a niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy oraz do umów w sprawach zamówień publicznych zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy. Do tych postępowań i umów stosować się będzie przepisy dotychczasowe. Przepisy dotychczasowe będzie się także stosować do umów w sprawach zamówień publicznych zawartych po dniu wejścia w życie przepisów ustawy w następstwie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wszczętego przed dniem wejścia przepisów ustawy (por. uzasadnienie projektu ustawy).

Cytowany poniżej fragment tego przepisu jest istotny z punktu widzenia zmian podmiotowych w umowie w sprawie zamówienia publicznego.

„1. Zamówienia i umowy ramowe można modyfikować bez przeprowadzania nowego postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z niniejszą dyrektywą w dowolnym z poniższych przypadków:

[…]

d) gdy nowy wykonawca zastępuje wykonawcę, któremu instytucja zamawiająca pierwotnie udzieliła zamówienia, w wyniku:

(i) jednoznacznej klauzuli przeglądowej lub opcji zgodnych z lit. a);

(ii) sukcesji uniwersalnej lub częściowej w prawa i obowiązki pierwotnego wykonawcy, w wyniku restrukturyzacji, w tym przejęcia, połączenia, nabycia lub upadłości, przez innego wykonawcę, który spełnia pierwotnie ustalone kryteria kwalifikacji podmiotowej, pod warunkiem że nie pociąga to za sobą innych istotnych modyfikacji umowy i nie ma na celu obejścia stosowania niniejszej dyrektywy; lub

(iii) sytuacji, gdy instytucja zamawiająca sama przyjmuje zobowiązania głównego wykonawcy względem jego podwykonawców, gdy możliwość taką przewidują przepisy krajowe na mocy art. 71;

e) gdy modyfikacje, niezależnie od ich wartości, są nieistotne w rozumieniu ust. 4.

[…]

4. Modyfikację umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej w okresie ich obowiązywania uznaje się za istotną w rozumieniu ust. 1 lit. e), jeżeli powoduje ona, że charakter umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej zmienia się w sposób istotny w stosunku do charakteru pierwotnie zawartej umowy. W każdym przypadku, bez uszczerbku dla przepisów ust. 1 i 2, modyfikację uznaje się za istotną, jeżeli spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków:

a) modyfikacja wprowadza warunki, które, gdyby były częścią pierwotnego postępowania o udzielenie zamówienia, umożliwiłyby dopuszczenie innych kandydatów niż ci, którzy zostali pierwotnie zakwalifikowani, lub przyjęcie oferty innej niż pierwotnie przyjęta, albo zainteresowałyby dodatkowych uczestników postępowania o udzielenie zamówienia;

b) modyfikacja zmienia równowagę ekonomiczną umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany w pierwotnej umowie lub umowie ramowej;

c) modyfikacja znacznie rozszerza zakres umowy w sprawie zamówienia lub umowy ramowej;

d) gdy nowy wykonawca zastępuje wykonawcę, któremu instytucja zamawiająca pierwotnie udzieliła zamówienia, w przypadkach innych niż przewidziane w ust. 1 lit. d).

5. Nowe postępowanie o udzielenie zamówienia zgodnie z niniejszą dyrektywą jest wymagane w przypadku modyfikacji przepisów umowy w sprawie zamówienia publicznego lub umowy ramowej w okresie ich obowiązywania, innych niż modyfikacje przewidziane na mocy ust. 1 i 2".

Dalsze rozważania będą poświęcone zagadnieniom związanym z koniecznością wdrożenia wskazanych wyżej

rozwiązań do polskiego porządku prawnego. Zastanowienia wymaga zwłaszcza, w jakim stopniu wspomniany projekt nowego Prawa zamówień publicznych realizuje założenia dyrektyw. Aby dokonać takiej analizy, wypada zaprezentować także treść fragmentu proponowanego polskiego unormowania, które ma stanowić wyraz implementacji zasad zawartych w przywołanym art. 72 nowej dyrektywy klasycznej. Rozwiązania te zawiera art. 210 projektu nowego Prawa zamówień publicznych, w następującym brzmieniu[5]:

„1. Zakazuje się zmian postanowień zawartych w umowie lub w umowie ramowej, chyba że zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:

[…]

4) wykonawcę, któremu zamawiający udzielił zamówienia publicznego, zastąpił nowy wykonawca, w wyniku:

a) jednoznacznej klauzuli umownej, o której mowa w pkt 1,

b) sukcesji uniwersalnej lub częściowej praw i obowiązków wykonawcy,

c) restrukturyzacji, w tym przejęcia, połączenia, nabycia lub upadłości, przez innego wykonawcę, który spełnia ustalone kryteria kwalifikacji, pod warunkiem że nie pociąga to za sobą innych istotnych zmian umowy i nie ma na celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, lub

d) w sytuacji, gdy zamawiający przyjmuje zobowiązania wykonawcy względem jego podwykonawców;

5) zmiany, niezależnie od ich wartości, nie są istotne;

[…]

5. Zmianę postanowień zawartych w umowie lub umowie ramowej uznaje się za istotną, jeżeli zmienia ona w sposób istotny charakter umowy w stosunku do charakteru pierwotnie zawartej umowy, oraz jeżeli spełniony został co najmniej jeden z następujących warunków:

1) zmiana wprowadza warunki, które, gdyby były uwzględnione w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, to w tym postępowaniu wzięliby lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy;

2) zmiana prowadzi do zmiany równowagi ekonomicznej umowy lub umowy ramowej na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany w pierwotnej umowie lub umowie ramowej;

3) zmiana znacznie rozszerza zakres umowy lub umowy ramowej;

4) zmiana powoduje zastąpienie wykonawcy, któremu zamawiający udzielił zamówienia publicznego, nowym wykonawcą, w przypadkach innych niż wymienione w ust. 1 pkt 4.

6. Zmiana umowy lub umowy ramowej dokonana z naruszeniem ust. 1 podlega unieważnieniu".

Zakres stosowania i znaczenie nowych rozwiązań

Jak wynika z przedstawionych wyżej unormowań, zarówno art. 72 nowej dyrektywy

[5] Trzeba ponadto zauważyć, że obok rozwiązań opartych na nowej dyrektywie klasycznej, projekt nowego polskiego prawa zamówień publicznych przewiduje także – zgodnie z wymaganiami nowej dyrektywy sektorowej – regulacje dotyczące zmian umów w sprawach zamówień sektorowych, czego dotyczy art. 242 projektu.

klasycznej, jak i art. 210 projektu nowej polskiej ustawy, regulują kwestie zmian podmiotowych w umowach w sprawie zamówień publicznych w sposób bardzo szeroki. Stanowi to istotną nowość w porównaniu z dotychczas obowiązującym stanem prawnym. Jak wiadomo, obecnie obowiązująca ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[6] reguluje wprost wyłącznie kwestie dotyczące zmian przedmiotowych, i to w sposób dość syntetyczny. Chodzi o art. 144 ust. 1 pzp, zakazujący istotnej zmiany postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany. Nie zajmując się zatem dalej sprawą zmian o charakterze przedmiotowym, trzeba tylko odnotować, że wspomniany art. 210 projektu (podążając za art. 72 nowej dyrektywy klasycznej) także szeroko reguluje kwestie zmian w zakresie treści stosunku prawnego łączącego strony umowy w sprawie zamówienia publicznego. Jest to jednak odrębna kwestia, z oczywistych względów również wywołująca żywe zainteresowanie.

Jak wspomniano, ustawa – Prawo zamówień publicznych nie reguluje obecnie wprost zagadnienia zmian podmiotowych. Cytowany wyżej art. 144 ust. 1 pzp został tak skonstruowany, że nie odnosi się do zmian podmiotowych w zamówieniach publicznych, choć niektórzy autorzy odwołują się do powyższego przepisu także w kontekście tego rodzaju przekształceń[7]. Brak regulacji w zakresie zmian podmiotowych w ustawie – Prawo zamówień publicznych nie musi jednak oznaczać wyłączenia możliwości dokonywania takich zmian, gdyż potencjalnie można się odwołać do ogólnych norm Kodeksu cywilnego. Zgodnie bowiem z art. 139 ust. 1 pzp, do umów w sprawach zamówień publicznych mają zastosowanie – z powodu braku odmiennej regulacji – przepisy Kodeksu cywilnego (także do czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, o czym stanowi art. 14 pzp). Jak wiadomo, umowy w sprawie zamówienia publicznego mają charakter umów wzajemnych w rozumieniu art. 487 § 2 k.c. Świadczenie zamawiającego (zapłata) jest tu odpowiednikiem świadczenia wykonawcy (realizacja zamówienia). Zarówno zamawiający, jak i wykonawca są tu wzajemnie wobec siebie i dłużnikiem, i wierzycielem. Należy przy tym podkreślić, że w polskim Kodeksie cywilnym nie przewidziano konstrukcji łącznego przeniesienia praw i obowiązków strony umowy. Wynika stąd, że zmiana po każdej ze stron tego stosunku prawnego powinna być analizowana odrębnie dla długu i odrębnie dla wierzytelności. Z tego punktu widzenia, podstawą dla

[6] J.t. DzU.2013.907 ze zm. (ustawa zwana w skrócie: „pzp").

[7] Por W. Robaczyński: *Pytanie o dopuszczalność …*, op. cit., s. 276; P. Granecki: *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1004-1005.

zmian podmiotowych stałyby się przepisy art. 509-516 k.c., dotyczące przelewu wierzytelności oraz art. 519-525 k.c., dotyczące przejęcia długu. Odnosząc się do kwestii zmiany wykonawcy, chodziłoby o przejęcie długu wykonawcy w zakresie wykonania zamówienia przez inny podmiot. Podkreślić przy tym trzeba, że samo przejęcie długu nie spowodowałoby „automatycznego" przeniesienia na podmiot przejmujący „całego" zamówienia publicznego. Dla osiągnięcia tego celu konieczny byłby przelew na ten podmiot (a zatem na nowego wykonawcę) wierzytelności o zapłatę przysługującej dotychczasowemu wykonawcy. Choć konstrukcyjnie przejęcie długu i przelew wierzytelności byłyby w tej sytuacji odrębnymi czynnościami prawnymi, i teoretycznie mogłaby wystąpić tylko jedna z nich, to z gospodarczego punktu widzenia zmiana wykonawcy polegałaby co do zasady na założeniu, że czynności te byłyby ze sobą funkcjonalnie powiązane. W ten sposób nowy wykonawca, zobowiązany od chwili podmiotowej modyfikacji do realizacji zamówienia publicznego, uzyskiwałby roszczenie o zapłatę wobec zamawiającego.

Zasygnalizowana wyżej możliwość zastosowania konstrukcji prawa cywilnego dotyczących przejęcia długu i przelewu wierzytelności znajduje swoje praktyczne zastosowanie w odniesieniu do zamówień, które nie podlegają przepisom ustawy – Prawo zamówień publicznych. Dotyczy to na przykład tak zwanych zamówień podprogowych – por. art. 4 pkt 8 pzp (zamówienia poniżej równowartości 30 000 euro), a także art. 4 projektu nowej ustawy (zamówienia o szacunkowej wartości poniżej 127 000 zł). Jednak w odniesieniu do zamówień, które podlegają przepisom Prawa zamówień publicznych, na przeszkodzie zastosowaniu konstrukcji prawa cywilnego do zmian po stronie wykonawcy stoją podstawowe zasady udzielania zamówień. Chodzi tu o zasadę wyłączności, wyrażoną w art. 7 ust. 3 pzp, stanowiącym, że zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Powszechnie uważa się, że tak sformułowana zasada sprzeciwia się przejęciu zamówienia przez podmiot, który nie był poddany konkurencyjnemu trybowi wyboru wykonawcy, co prowadziłoby wprost do zniweczenia celów ustawowej regulacji. Z tego względu zmiany po stronie wykonawcy zamówienia publicznego traktowane są powszechnie w orzecznictwie i piśmiennictwie jako naruszające wyrażoną w art. 7 ust. 3 pzp zasadę udzielania zamówienia publicznego wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy i przez to niedopuszczalne[8]. Zaznaczę tylko, że wyjątkiem są zmiany związane z sukcesją uniwersalną, na przykład wynikające z przejęcia jednego podmiotu (wykonawcy) przez drugi[9].

[8] Por. wyrok Sądu Najwyższego z 13.01.2004 r. (V CK 97/03), opubl. Lex nr 108158 oraz glosę R. Szostaka do tego orzeczenia, przywołaną w przyp. 2, s. 88. Zob. też W. Robaczyński: *Uwagi w sprawie…*, op. cit., s. 62-63; W. Jarzyński: *Zmiany podmiotowe…*, op.cit., s. 40; A. Kowalczyk: *Zmiany po stronie wykonawcy*, op.cit., s. 46 i n., a także wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 24.09.2014 r. (KIO 1872/14), opubl. Lex nr 1540702.

[9] Zob. przykładowo W. Robaczyński: *Pytanie o dopuszczalność* …, op.cit., s. 279 i przywołaną tam literaturę.

Z wyjątkiem takim mamy do czynienia także na tle art. 55^4 k.c., dotyczącego zbycia przedsiębiorstwa, choć w tym wypadku dochodzi nie do zwalniającego przejęcia długu, lecz do kumulatywnego przystąpienia do długu zbywcy przez nabywcę[10].

Istotna jest odpowiedź na pytanie, jakie zmiany legislacyjne w polskim prawie są niezbędne dla wdrożenia nowych przepisów unijnych, w tym w szczególności nowej dyrektywy klasycznej, w zakresie zmian podmiotu będącego wykonawcą zamówienia publicznego. Na tym tle należy dokonać analizy art. 210 ust. 1 pkt 4 projektu, biorąc pod uwagę wątpliwości interpretacyjne, jakie mogą się pojawić zarówno w toku stosowania nowych przepisów przez zamawiających, jak i później – przy ocenie działań podejmowanych przez organy kontroli oraz organy orzecznicze w razie pojawienia się ewentualnych sporów. Trzeba przy tym zaznaczyć, że nie ma znaczenia fakt, iż mamy do czynienia na razie „tylko" z projektem. Zestawienie art. 210 ust. 1 pkt 4 projektu z brzmieniem art. 72 ust. 1 lit. d nowej dyrektywy klasycznej wskazuje bowiem, że ewentualne zmiany treści projektu w interesującym nas zakresie nie mogą być znaczne. Należy zatem spodziewać się, że w tej części zaproponowane do tej pory nowe rozwiązania wejdą w życie w 2016 r. w postaci tożsamej z treścią ogłoszonego wiosną 2015 r. projektu lub ewentualnie w niewielkim tylko stopniu zmodyfikowane. Z oczywistych względów nie można powoływać się tu na orzecznictwo (chyba że pod rządami aktualnie obowiązującego stanu prawnego), a i wypowiedzi piśmiennictwa na ten temat są zapewne dopiero w przygotowaniu.

Jak wynika z zacytowanego wyżej art. 210 ust. 1 pkt 4 projektu, dopuszczona ma być możliwość dokonywania zmian podmiotowych po stronie wykonawcy w następujących przypadkach:

- w razie zastosowania „jednoznacznej klauzuli umownej", o której mowa w art. 210 ust. 1 pkt 1;
- w razie sukcesji uniwersalnej lub częściowej praw i obowiązków wykonawcy;
- w razie restrukturyzacji, w tym przejęcia, połączenia, nabycia lub upadłości, przez innego wykonawcę, który spełnia ustalone kryteria kwalifikacji, pod warunkiem że nie pociąga to za sobą innych istotnych zmian umowy i nie ma na celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy;
- w sytuacji gdy zamawiający przyjmuje zobowiązania wykonawcy względem jego podwykonawców.

Trudno dziś jednoznacznie przesądzić, jakie problemy interpretacyjne pojawią się przy stosowaniu nowego przepisu. Wydaje się jednak, że może być ich wiele. Wynika to przede wszystkim z tego, że projektodawcy – w ślad za prawodawcą unijnym – próbują w jednym miejscu uregulować wszelkie odmiany przekształceń podmiotowych, w szczególności zagadnienia sukcesji singularnej i uniwersalnej. Kwestia tego rozróżnienia nie jest uregulowana

[10] Bliżej na temat tej konstrukcji zob. m.in. P. Drapała [w:] *System prawa prywatnego*, tom 6, *Prawo zobowiązań. Część ogólna. Suplement*, pod red. A. Olejniczaka, Warszawa 2010, s. 284 i n.

w obecnie obowiązującej ustawie, a ma ona szczególnie istotne znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i praktyczne.

Należy zauważyć, że ani dyrektywa, ani projekt nowego Prawa zamówień publicznych nie odnoszą się do „kumulatywnego przystąpienia do długu". Zastosowanie takiej konstrukcji skutkuje pojawieniem się w ramach stosunku obligacyjnego nowego dłużnika, obok dłużnika dotychczasowego. Wydaje się, że warto byłoby rozważyć możliwość wprowadzenia do nowej ustawy regulacji dotyczącej tej kwestii, tym bardziej, że na tle aktualnego stanu prawnego brak stosownego unormowania rodzi spory doktrynalne. Wydaje się, że aktualne są obiekcje co do dopuszczalności przystąpienia do długu, wyrażone w związku z konstatacją, że w ten sposób mogłoby dojść w praktyce do realizacji zamówienia publicznego przez podmiot, który nie byłby poddany stosownej procedurze wyboru wykonawcy[11]. Nawet autorzy, którzy dopuszczają możliwość kumulatywnego przystąpienia do długu po stronie wykonawcy, dostrzegają, że mogą być z tym związane pewne nadużycia, zmierzające do obejścia przepisów o zamówieniach publicznych[12].

Zmiana wykonawcy na podstawie klauzuli umownej

Zgodnie z art. 72 ust. 1 lit. d ppkt (i) nowej dyrektywy klasycznej, zmiana wykonawcy może nastąpić na podstawie jednoznacznej klauzuli przeglądowej lub opcji. W ślad za tym w art. 210 ust. 1 pkt 4 lit. a projektu nowego Prawa zamówień publicznych założono możliwość zmiany wykonawcy, w wyniku jednoznacznej klauzuli umownej, o której mowa w pkt 1. Patrząc na zagadnienie z punktu widzenia prawa cywilnego należy przyjąć, że w tym punkcie mamy do czynienia z tak zwaną sukcesją singularną, obejmującą następstwo prawne w ramach konkretnego stosunku obligacyjnego.

Użycie przez projektodawców pojęcia „jednoznaczna klauzula umowna", z jednoczesnym wskazaniem art. 210 ust. 1 pkt 1 projektu, wymaga odniesienia się do tego pojęcia. Jak wynika z treści pkt 1, dozwolone mają być zmiany postanowień zawartych w umowie wtedy, gdy „zmiany, niezależnie od ich wartości pieniężnej, zostały przewidziane w dokumentach zamówienia w postaci jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych postanowień umownych, przewidujących w szczególności możliwość zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy, które określają zakres i charakter możliwych zmian umowy oraz warunki, na jakich można je wprowadzić; w postanowieniach zmiany umowy nie można przewidywać zmiany ogólnego charakteru umowy lub umowy ramowej". Wobec bardzo szerokiego sformułowania użytego w projekcie rodzi się obawa, że proponowany przepis stanie się furtką do bardzo szerokiego wprowadzania w stosunkach z zakresu zamówień publicznych

[11] Obszerniejsze rozważania na ten temat zob. W. Robaczyński: *Uwagi w sprawie…*, op.cit., s. 65-67. Podtrzymuję nadal zajęte tam stanowisko.
[12] Por. Ł. Kozłowski: *Przekształcenia podmiotowe umowy…*, op.cit., s. 27.

zmian podmiotowych po stronie wykonawcy. Kształt propozycji legislacyjnej wskazuje, że jej twórcom – podobnie jak autorom dyrektywy – chodzi przede wszystkim o zminimalizowanie niebezpieczeństwa wystąpienia zjawiska nieuczciwej konkurencji. Z tego punktu widzenia najważniejsze jest rzeczywiście ustalenie jasnych warunków zmian, w tym wypadku podmiotowych. Zasady przekształceń podmiotowych powinny być zatem z góry określone, znane wszystkim wykonawcom, także podmiotom niebiorącym udziału w postępowaniu.

Pojawia się jednak wątpliwość, której lektura przepisu nie wyjaśnia – czy wspomniana jednoznaczna klauzula może dopuszczać na przyszłość takie przekształcenia, na podstawie których ostatecznym wykonawcą zamówienia publicznego mógłby stać się podmiot niespełniający warunków udziału we wcześniej prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (o ile oczywiście warunki takie byłyby w danym postępowaniu ustalone). Warto zauważyć, że z projektu nie wynika, aby klauzula dopuszczająca zmiany podmiotowe musiała zastrzegać „dostępność" zamówienia dla nowego podmiotu tylko pod warunkiem, że będzie on spełniał pierwotne wymagania (według nowej terminologii: kryteria kwalifikacji) przewidziane dla udziału w postępowaniu. Gdy rozważamy temat „przejęcia" zamówienia publicznego, to zagadnienie spełnienia warunków udziału w postępowaniu staje się szczególnie istotne. Ma to przecież kapitalne znaczenie właśnie z punktu widzenia zachowania konkurencyjności postępowania, a co za tym idzie – konkurencyjności całego systemu.

Zmiana wykonawcy w wyniku sukcesji uniwersalnej

Nowa dyrektywa klasyczna zakłada – w art. 72 ust. 1 lit. d ppkt (ii) – że zmiana wykonawcy może nastąpić także w wyniku sukcesji. Nie jest to zaskakujące, jeśli uwzględni się podniesioną już wyżej okoliczność, że także obecnie dopuszcza się możliwość sukcesyjnego przejęcia zamówienia publicznego. Problemem jest jednak analiza odpowiedniego fragmentu projektu nowego Prawa zamówień publicznych. Nie jest także jasne, w jaki sposób trzeba będzie dokonać wykładni przepisu pozwalającego na zmianę podmiotową „w razie sukcesji uniwersalnej lub częściowej praw i obowiązków wykonawcy", to jest art. 210 ust. 1 pkt 4 lit. b. Zauważmy bowiem, że kolejna grupa przypadków, określona zbiorczo jako wynik „restrukturyzacji, w tym przejęcia, połączenia, nabycia lub upadłości" (art. 210 ust. 1 pkt 4 lit. c projektu), także w istocie dotyczy zagadnienia sukcesji, przy czym nie jest jasne, dlaczego projektodawcy dokonali rozbicia jednego punktu dyrektywy na dwa osobne punkty. Problem, z którym mamy tu do czynienia, jest dziś obecny w praktyce. O ile jednak dopuszcza się możliwość przejścia praw i obowiązków wynikających z zamówienia publicznego na inny podmiot w razie sukcesji uniwersalnej (przekształcenia własnościowe, reorganizacja itd.), o tyle zasadne są wątpliwości co do zakresu „sukcesji częściowej" w kontekście dopuszczalności przejścia zamówienia na inny podmiot. Pytanie podstawowe, na które należałoby, moim zdaniem, udzielić odpowiedzi negatywnej, jest następujące: czy wspomniana „sukcesja częściowa" może dotyczyć tej tylko części praw i obowiązków wykonawcy, które związane są z konkretnym

zamówieniem publicznym. Sam termin „sukcesja częściowa" wydaje się niezbyt jasny – nie można go, moim zdaniem, interpretować jako równoważny sukcesji singularnej, bo przecież istota sukcesji singularnej wyczerpuje się w czynnościach, o których była mowa wyżej. Interpretacja powinna iść raczej w kierunku rozumienia sukcesji częściowej jako sukcesji uniwersalnej w ramach części majątku wykonawcy. Trudno przesądzić, jakie zamiary w tym względzie mają projektodawcy, należy jednak zwrócić uwagę, że zbyt liberalne ujęcie tej właśnie przesłanki może prowadzić w praktyce do kreowania mechanizmów „sukcesji częściowej" wyłącznie w takim kształcie, aby objęła ona prawa i obowiązki wykonawcy związane z konkretnym zamówieniem publicznym, przechodząc wówczas w istocie na grunt sukcesji singularnej. Takiego niebezpieczeństwa ustawodawca stara się uniknąć w przypadkach określonych jako „restrukturyzacja" (także i w tym wypadku można się zastanawiać, czy termin ten jest w interesującym nas kontekście najwłaściwszy). W tym punkcie mowa jest bowiem o tym, że przejście zamówienia może nastąpić „na innego wykonawcę, który spełnia ustalone kryteria kwalifikacji[13], pod warunkiem że nie pociąga to za sobą innych istotnych zmian umowy i nie ma na celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy". Zauważmy jednak, że podobnego ograniczenia nie ma we wcześniejszym punkcie dotyczącym sukcesji (uniwersalnej i częściowej).

Przedstawione projektowane rozwiązania budzą istotne wątpliwości. Przede wszystkim zauważmy, że wspomnianych ograniczeń, jak w przypadku „restrukturyzacji" (posługuję się tu terminologią projektu), nie ma w przypadku sukcesji. O ile można to usprawiedliwić w odniesieniu do sukcesji uniwersalnej, to jest przejęcia całości praw i obowiązków przez inny podmiot (także w wyniku dziedziczenia), o tyle wątpliwości rodzić się mogą – z przyczyn wyżej podanych – w odniesieniu do „sukcesji częściowej". Wątpliwa jest przy tym relacja między określonymi w drugim punkcie przypadkami „sukcesji" a określonymi w kolejnym punkcie przypadkami „restrukturyzacji". Jeśli jednak zauważymy, że to, co projekt określa jako restrukturyzację, kryje w sobie mechanizmy sukcesji, i to uniwersalnej, to pojawia się wątpliwość, czy zasadne jest ujęcie tych dwóch punktów w sposób zupełnie odmienny i to z istotnymi rygorami w przypadku „restrukturyzacji", zaś bez żadnych jasno sprecyzowanych rygorów w odniesieniu do „sukcesji". Problem staje się poważniejszy, gdy uświadomimy sobie, że w istocie w przypadku „restrukturyzacji" będącej na przykład wynikiem przejęcia danego podmiotu lub połączenia

[13] W uzasadnieniu projektu ustawy zwrócono uwagę, że w ślad za nową dyrektywą klasyczną, kryteria kwalifikacji wykonawców będą mogły dotyczyć: uprawnień do prowadzenia danej działalności, sytuacji ekonomicznej i finansowej oraz zdolności technicznej i zawodowej. Zdaniem projektodawców: „Zamawiający będzie mógł wskazywać wyłącznie te kryteria, które są odpowiednie do zapewnienia, aby wykonawcy posiadali uprawnienia, zdolność ekonomiczną, finansową, techniczną i zawodową, niezbędne do realizacji udzielanego zamówienia. Określone przez zamawiającego kryteria będą musiały być związane z przedmiotem zamówienia i być proporcjonalne do tego przedmiotu, tak by nie ograniczać konkurencji w trakcie procedur o udzielenie zamówienia publicznego".

podmiotów dochodzi do przejęcia praw i obowiązków na zasadzie sukcesji uniwersalnej. Świadczy to o pewnej niekonsekwencji terminologicznej, ale – co ważniejsze – rodzi jeszcze jedną wątpliwość. Otóż w tym punkcie ustawodawca przewidział – jak wyżej zaznaczono – istotne ograniczenia, w postaci wymogu spełniania przez nowego wykonawcę ustalonych kryteriów kwalifikacji, zaś samo przejęcie zobowiązania uzależnia od tego, aby nie pociągało ono za sobą innych istotnych zmian umowy i nie miało na celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy. Nie ma zaś takiego ograniczenia w odniesieniu do sukcesji uniwersalnej i częściowej, a tymczasem granice miedzy zakresami tych przypadków nie są wyraźnie zaznaczone.

Warto podkreślić, że nowa dyrektywa klasyczna zawiera w tym punkcie odmienne rozwiązanie, gdyż – jak wyżej wskazano – w art. 72 ust. 1 lit. d oba przypadki, a zatem „sukcesja" i „restrukturyzacja" ujęte są łącznie, z tymi samymi rygorami. Są to rygory analogiczne do tych, które projekt polskiej ustawy przewiduje wyłącznie dla „restrukturyzacji" (ale już nie dla sukcesji). Jak widać, w przytoczonym wyżej przepisie rozwiązanie, o którym mowa ujęte jest jako przypadki „sukcesji uniwersalnej lub częściowej w prawa i obowiązki pierwotnego wykonawcy, w wyniku restrukturyzacji, w tym przejęcia, połączenia, nabycia lub upadłości, przez innego wykonawcę, który spełnia pierwotnie ustalone kryteria kwalifikacji podmiotowej, pod warunkiem że nie pociąga to za sobą innych istotnych modyfikacji umowy i nie ma na celu obejścia stosowania niniejszej dyrektywy". Oczywiście, pojawić się tu mogą wątpliwości związane z przypadkami sukcesji uniwersalnej – chodzi o to, czy także i sukcesji uniwersalnej powinno dotyczyć ograniczenie związane z koniecznością spełnienia przez wykonawcę-sukcesora kryteriów kwalifikacji. Jak zatem widać, także na tle dyrektywy pojawiają się wątpliwości, choć od nieco innej strony. W każdym razie problemy związane z wyznaczeniem desygnatowi pojęcia „sukcesja częściowa" oraz ze sprecyzowaniem, w jakich przypadkach przejście praw i obowiązków uzależnione jest od spełnienia określonych warunków, będą musiały być najpierw rozważone w literaturze i orzecznictwie, jeśli ostateczny tekst nowego Prawa zamówień publicznych pozostałby niezmieniony w tym zakresie w stosunku do sformułowań projektu.

Zmiana wykonawcy przez przyjęcie zobowiązań względem podwykonawców

Artykuł 72 ust. 1 lit. d ppkt (iii) nowej dyrektywy klasycznej przewiduje możliwość zmiany po stronie wykonawcy w wypadku, gdy „instytucja zamawiająca sama przyjmuje wprowadzenia głównego wykonawcy względem jego podwykonawców", przy czym znalazło się w tym przepisie zastrzeżenie, że możliwość taka uzależniona jest jednak od rozwiązań zawartych w przepisach prawa krajowego[14]. Projektodawca polski przewiduje

[14] Art. 72 ust. 1 lit. d ppkt (iii) odwołuje się tu do art. 71, który dotyczy podwykonawstwa i zawiera szereg rozwiązań, które fakultatywnie mogą być umieszczone w porządku krajowym.

wykorzystanie takiej możliwości regulacji. W konsekwencji, projekt nowego Prawa zamówień publicznych dopuszcza także możliwość przejęcia zamówienia w wypadku, gdy zamawiający przyjmuje zobowiązania wykonawcy względem jego podwykonawców. Wystarczy zatem, że określony podmiot występuje w danym zamówieniu jako podwykonawca, aby mógł stać się wykonawcą jako stroną umowy w sprawie zamówienia publicznego. Rozwiązanie to może być ocenione jako przydatne w pewnych wypadkach ze względów organizacyjnych i ekonomicznych, zwłaszcza już na etapie pewnego zaawansowania realizacji zamówienia. Trzeba jednak zauważyć, że – w odróżnieniu od poprzednich dwóch punktów – nie sformułowano tu odrębnie wymagań co do kwalifikacji wykonawcy. Nie powstają jednak wątpliwości, czy planowane rozwiązanie nie będzie rodziło niebezpieczeństwa przejęcia zamówienia przez podmiot, który samodzielnie był „niezdolny" do ubiegania się o udzielenie zamówienia. Należy tu bowiem podkreślić, że projekt przewiduje pewne „mechanizmy ochronne" już na etapie udzielania zamówienia, w postaci konieczności spełniania kryteriów kwalifikacji także przez potencjalnych podwykonawców[15].

Zmiana wykonawcy a „istotność" zmian umowy

Zgodnie z art. 72 ust. 1 lit. e nowej dyrektywy klasycznej, modyfikacje umowy w sprawie zamówienia publicznego są dopuszczalne, gdy są one nieistotne w rozumieniu ust. 4. W świetle art. 72 ust. 4 lit. d dyrektywy, modyfikacje polegające na zmianie wykonawcy uznaje się z założenia za istotne, ale w innych przypadkach niż określone w ust. 1 lit. d, a zatem w omówionych wyżej sytuacjach. Spójrzmy teraz, czy zmiany podmiotowe będą mogły być dokonywane na podstawie rozwiązań przewidzianych w art. 210 ust. 1 pkt 5 projektu nowego Prawa zamówień publicznych, w myśl którego zmiany umowy mogą być dokonane gdy modyfikacje, niezależnie od ich wartości, są nieistotne.

Już na pierwszy rzut oka chciałoby się powiedzieć, że zmiana umowy polegająca na zmianie stron stosunku zobowiązaniowego jest ze swej natury istotna, i to niezależnie od przyjętego kryterium „istotności" (pamiętać trzeba przy tym, że ze względu na progi wartościowe stosowania Prawa

[15] Nie ma potrzeby szerzej rozwijać kwestii podwykonawstwa, przytoczę jednak fragment uzasadnienia projektu odnoszący się do kwalifikacji podwykonawcy: „Wykonawca, który zamierza powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcy, będzie obowiązany przedstawić jednolity dokument obejmujący zaktualizowane oświadczenie własne podwykonawcy, potwierdzające brak przesłanek wykluczenia. Ponadto, w sytuacji, gdy wskazany podwykonawca będzie miał realizować część zamówienia, w stosunku do której zamawiający określił kryteria kwalifikacji, w jednolitym dokumencie będzie musiało być zawarte również zaktualizowane oświadczenie własne podwykonawcy, potwierdzające spełnianie przez niego kryteriów kwalifikacji. W trakcie realizacji zamówienia wykonawca będzie mógł zmienić podwykonawcę pod warunkiem uzyskania zgody zamawiającego. Zmiana podwykonawcy, którego zdolności były brane pod uwagę przez zamawiającego na etapie kwalifikacji kandydatów, będzie możliwa pod warunkiem wykazania zamawiającemu, że inny proponowany podwykonawca spełnia warunki udziału w stopniu nie mniejszym, niż były wymagane w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia".

zamówień publicznych nie mamy do czynienia z drobnymi umowami, w wypadku których mechanizm wyboru dłużnika nie ma zasadniczego znaczenia). Tymczasem, w świetle projektu nowej ustawy, sprawa nie jest tak jednoznaczna. Otóż zgodnie z art. 210 ust. 5, zmianę postanowień zawartych w umowie lub umowie ramowej uznaje się za istotną, jeżeli zmienia ona w sposób istotny charakter umowy w stosunku do charakteru pierwotnie zawartej umowy oraz jeżeli spełniony został co najmniej jeden z wymienionych w tym przepisie warunków. Wśród tych warunków odnajdujemy pkt 4, będący odwzorowaniem wyżej przytoczonego unormowania dyrektywy, zgodnie z którym „zmiana powoduje zastąpienie wykonawcy, któremu zamawiający udzielił zamówienia publicznego, nowym wykonawcą, w przypadkach innych niż wymienione w ust. 1 pkt 4". Zatem, aby uznać zmianę za istotną, spełnione muszą być kumulatywnie dwa warunki: jeden ogólny (zmienia on w sposób istotny charakter umowy w stosunku do charakteru pierwotnie zawartej umowy) oraz jeden z warunków szczegółowych (w interesującym nas przypadku: zmiana powoduje zastąpienie wykonawcy, któremu zamawiający udzielił zamówienia publicznego, nowym wykonawcą).

Przy tak zaproponowanym rozwiązaniu legislacyjnym pojawia się pytanie, czy zmiana podmiotowa zmienia charakter umowy. Na gruncie prawa cywilnego odpowiedź byłaby raczej przecząca. To prawda, projekt ustawy nie definiuje pojęcia „charakteru umowy", zresztą pojęcie to nie jest definiowane także w obowiązujących aktach prawnych. Logika nakazuje, aby przyjąć, że ze zmianą charakteru umowy możemy mieć do czynienia w szczególności w razie zmian w zakresie składników przedmiotowo istotnych (*essentialia negotii*) lub też zmian cech umowy jako czynności prawnej (odpłatność lub nieodpłatność, wzajemność lub niewzajemność, konsensualność lub realność itd.). Zmiana podmiotu sama przez się nie powoduje bowiem zmiany charakteru umowy, przy założeniu, że nie zmieniają się postanowienia określające rodzaj umowy i najistotniejsze obowiązki stron. Wydaje się, że zmiana podmiotowa zmieniałaby charakter umowy jedynie wtedy, gdyby wpłynęła na prawną kwalifikację tej umowy w kontekście przepisów regulujących zawieranie i wykonywanie umów (np. przekształcenie umowy w umowę konsumencką, gdyby po jednej ze stron pojawił się – w wyniku zmiany stosunku obligacyjnego – konsument). Sądzić w związku z tym należy, że wymaganie zawarte w przytoczonym wyżej art. 210 ust. 5 pkt 5 projektu jest zbyt daleko idące jeśli chodzi o kwalifikowanie zmiany umowy jako istotnej. Należałoby zatem przyjąć, że każda zmian podmiotowa jest istotna, bez potrzeby rozważenia, czy zmienia ona charakter umowy.

Znacznie lepsze jest w tym zakresie ujęcie nowej dyrektywy klasycznej. Przyjęte tam rozwiązanie polega na tym, że o charakterze umowy mowa jest w pierwszym zdaniu ust. 4, natomiast zdanie drugie zaczyna się od zastrzeżenia, że w każdym przypadku zmianę uważa się za istotną, jeśli mieści się ona we wskazanym w tym zdaniu katalogu, w którym lit. d dotyczy właśnie zmiany wykonawcy. Jak z tego wynika, w świetle dyrektywy w każdym przypadku zmianę wykonawcy należy

uznać za zmianę istotną, niezależnie od tego, czy zmianie ulega charakter umowy. Rozwiązanie to trzeba uznać za bardziej właściwe niż proponowane w projekcie, w związku z czym można postulować, aby projekt polskiej ustawy zmierzał w tej kwestii do wierniejszego odzwierciedlenia postanowień dyrektywy. Skutkiem tego będzie praktyczne wyłączenie możliwości zmiany wykonawcy zamówienia publicznego z powołaniem się na to, że zmiana taka miałaby być nieistotna.

Zakres podstaw dopuszczalności zmian podmiotowych

Jak widać, określone w projekcie nowego Prawa zamówień publicznych warunki dopuszczalności zmian podmiotowych będą prawdziwą kopalnią problemów interpretacyjnych. Już dziś można przewidzieć, bez ryzyka popełnienia większego błędu, że szczególnie poważne wątpliwości mogą powstać przy ustalaniu, czy klauzula umowna zastosowana na podstawie art. 210 ust. 1 pkt 1 nowej ustawy będzie „jednoznaczna", czy też nie. Wątpliwości mogą dotyczyć także kwestii zmian w wyniku sukcesji. Oznacza to, że ustawodawca najprawdopodobniej wytyczy interpretatorom szerokie pole do rozważań, czy w konkretnym przypadku zmiana podmiotowa wykonawcy zamówienia publicznego jest dopuszczalna. Powstaje przy tej okazji pytanie, czy w ten sposób przestaną być tak aktualne i wobec tego zejdą na drugi plan rozważania dotyczące zasady wyłączności, określonej obecnie w art. 7 ust. 3 pzp. Wniosek taki nie wydaje się zasadny. Wprawdzie rozdział 3 projektu nowego Prawa zamówień publicznych nie zawiera odpowiednika tego rozwiązania, nie ulega jednak wątpliwości, że zasada wyłączności może być wywiedziona z całego systemu zamówień publicznych. Bez przyjęcia reguły, że zamówienie publiczne może być udzielone tylko wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy, cały system zamówień publicznych utraciłby swój najgłębszy sens.

Biorąc powyższe pod uwagę, można wyrazić przypuszczenie, że po zmianie stanu prawnego zmiany podmiotowe po stronie wykonawcy będą dopuszczalne wyłącznie w przypadkach określonych w art. 210 ust. 1 pkt 4 projektu. Poza tymi przypadkami, zmiany należałoby uznać za prowadzące do obejścia zasad wynikających z systemu prawa zamówień publicznych, i w związku z tym za niedopuszczalne.

Wprowadzenie regulacji dotyczącej zmiany wykonawcy zamówienia publicznego nie oznacza wprowadzenia do naszego porządku prawnego konstrukcji nowej umowy. Projektowane przepisy mają umożliwić opisaną zmianę podmiotową, umożliwiając tym samym przejęcie zamówienia publicznego przez inny podmiot. Patrząc jednak na to zagadnienie od strony dogmatycznej, należy stwierdzić, że wszelkie zmiany stron stosunku obligacyjnego muszą być dokonane przy wykorzystaniu cywilnoprawnych konstrukcji przewidzianych dla zmian stron stosunku prawnego. Jak wyżej zaznaczono, na gruncie polskiego Kodeksu cywilnego, ze względu na brak regulacji łącznego przejęcia praw i obowiązków wynikających z umowy, wszelkie zmiany podmiotowe muszą być realizowane na podstawie przelewu wierzytelności (zmiana wierzyciela – art. 509-516 k.c.) i przejęcia długu (zmiana dłużnika – art. 519-525 k.c.).

W interesujących nas przypadkach zmiana wykonawcy będzie wymagała przejęcia długu w zakresie realizacji zamówienia przez nowego wykonawcę, z jednoczesnym przelewem na niego roszczenia o wynagrodzenie. Są to zagadnienia szeroko opisywane w literaturze z zakresu prawa cywilnego. Praktyka stosowania nowych rozwiązań Prawa zamówień publicznych wykaże, jakie dalsze specyficzne problemy powstaną po stronie wykonawcy przy stosowaniu przepisów Kodeksu cywilnego do zmian podmiotowych w umowie w sprawie zamówienia publicznego.

Uwagi końcowe

Powyższe rozważania dotyczyły zmiany wykonawcy w sferze zamówień publicznych. Zgodnie z przyjętym założeniem, poza zakresem zainteresowania pozostały kwestie zmian podmiotowych po stronie zamawiającego. Przypomnę tylko uczynioną we wstępnej części opracowania obserwację, że ani nowe rozwiązania unijne, ani polski projektodawca nie odnoszą się w proponowanych rozwiązaniach do kwestii dopuszczalności zmian dotyczących zamawiającego. Wydaje się przy tym, że w praktyce potrzeba dokonywania takich zmian nie występuje z dużym nasileniem ze względu na specyfikę wielu zamówień, zwłaszcza dotyczących robót budowlanych. Można jednak oczywiście wyobrazić sobie – z punktu widzenia przepisów Kodeksu cywilnego – przejęcie długu zamawiającego w stosunku do wykonawcy przez inny podmiot. Od razu jednak mogą się pojawić wątpliwości związane z rygorami ustawy o finansach publicznych. Nie rozwijam tu tego zagadnienia, sygnalizuję tylko, że choć dopuszczalność zmian podmiotowych po stronie zamawiającego nie wydaje się wyłączona na podstawie zasad ogólnych, ani nie podlega wyłączeniu na mocy art. 210 ust. 1 projektu nowego Prawa zamówień publicznych, to jednak zasady rządzące finansami publicznymi w wielu wypadkach będą przemawiały przeciwko dopuszczeniu takiej możliwości. Bliższe omówienie tych kwestii wymagałoby jednak odrębnego opracowania.

Założeniem niniejszego artykułu była próba odniesienia się tylko do kwestii samej dopuszczalności zmian podmiotowych po stronie wykonawcy zamówienia publicznego. Osobnym problemem, choć oczywiście ściśle związanym z omawianym zagadnieniem, jest sprawa konsekwencji w przypadku niezgodnej z prawem modyfikacji podmiotowej zobowiązania. Konsekwencje te mogą mieć charakter cywilnoprawny – i tu pojawia się interesujący splot zagadnień ewentualnej nieważności bezwzględnej oraz możliwości unieważnienia zmian umowy – ale mogą to być także konsekwencje innej natury, w szczególności związane z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Te kwestie także zasługują na poświęcenie im odrębnych rozważań.

Dla porządku dodam jeszcze, że poczynione wyżej ustalenia w zakresie zmian wykonawcy dotyczą nie tylko zamówień, o których mowa w nowej dyrektywie klasycznej, ale także mają znaczenie z punktu widzenia nowej dyrektywy sektorowej, zwłaszcza w kwestii określenia przesłanek dopuszczalności modyfikacji podmiotowej. Znalazło to odzwierciedlenie w treści nowego Prawa zamówień publicznych, które zawiera także regulacje odnoszące

się do zamówień sektorowych. Gdy chodzi bowiem o umowy w sprawach zamówień sektorowych, art. 242 ust. 1 pkt 1 projektu dopuszcza możliwość modyfikacji zobowiązania także w przypadku okoliczności określonych w art. 210 ust. 1 pkt 4, a więc na zasadach przewidzianych dla ogółu umów w sprawach zamówień publicznych[16].

Jak widać, problematyka zmian podmiotowych zobowiązania wynikającego z umowy w sprawie zamówienia publicznego jest wielowątkowa i z pewnością będzie nadal przedmiotem zainteresowania nauki prawa oraz praktyki. Można się spodziewać, że w perspektywie nowych rozwiązań unijnych, powodujących konieczność zmian także w polskim porządku prawnym, dyskusja na ten temat będzie w najbliższym czasie bardzo ożywiona.

dr **WOJCIECH ROBACZYŃSKI**
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego,
Delegatura NIK w Łodzi

Słowa kluczowe: zamówienie publiczne, zmiana wykonawcy, nowe rozwiązania prawne, Prawo zamówień publicznych, zmiany podmiotowe

[16] Art. 242 ust. 1 pkt 1 projektu stanowi, że w odniesieniu do zamówień sektorowych zakazuje się zmian postanowień zawartych w umowie lub w umowie ramowej, chyba że zachodzi co najmniej jedna z okoliczności określonych w art. 210 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 4-6 projektu.

Współpraca międzynarodowa

Po przeglądzie partnerskim – plan wdrażania wniosków i zaleceń

Wizyta delegacji NOK Republiki Indonezji

W siedzibie NIK w Warszawie 26 sierpnia 2015 r. gościła delegacja Rady Audytu Republiki Indonezji z wiceprezesem Rady na czele. Przedmiotem rozmów szefów obu urzędów było wdrożenie zaleceń przedstawionych przez NIK po przeglądzie partnerskim w najwyższym organie kontroli (NOK) Republiki Indonezji.

GRZEGORZ HABER

Doceniając silną pozycję Najwyższej Izby Kontroli, jej dorobek metodyczny, doświadczenie kontrolne oraz zasoby kadrowe i międzynarodową renomę Parlament Republiki Indonezji (decyzją Ludowej Izby Reprezentantów) zatwierdził kandydaturę NIK do przeprowadzenia przeglądu partnerskiego (ang. *peer review*) w Radzie Audytu Republiki Indonezji (BPK). Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski wyznaczył zespół ekspertów Najwyższej Izby Kontroli pod przewodnictwem Jacka Jezierskiego – pełnomocnika prezesa NIK ds. współpracy międzynarodowej do realizacji

tego zadania na przełomie 2013 i 2014 r. Wcześniej BPK poddawana była przeglądowi dwukrotnie: w 2004 r. przez Urząd Kontrolera i Audytora Generalnego Nowej Zelandii oraz w 2009 r. przez audytorów holenderskiego Trybunału Obrachunkowego[1].

Wyróżnienie i zaufanie, jakimi NIK została obdarzona przez parlamentarzystów indonezyjskich oraz pracowników BPK mają swoje korzenie w rozwoju dwustronnej współpracy między naszymi instytucjami. NIK i BPK podpisały porozumienie o współpracy podczas wizyty prezesa Rady – Anwara Nasutiona w Polsce w październiku 2008 r. Na mocy tego porozumienia NIK rozpoczęła wymianę ekspertów z BPK na zasadzie seminariów organizowanych na przemian w Polsce i w Indonezji, poświęconych walce z korupcją, kontrolom jednostek samorządu terytorialnego, kontrolom w zakresie ochrony środowiska, polityce informacyjnej itd.

W 2013 r. NIK otrzymała oficjalne zaproszenie do przeprowadzenia przeglądu partnerskiego w Radzie Republiki Indonezji. Podczas 21. Kongresu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów (INTOSAI) w Pekinie doszło do podpisania umowy w tej sprawie przez prezesów obydwu najwyższych organów kontroli. Zespół do spraw przeglądu odbył trzy wizyty w Indonezji, w czasie których przeprowadził także, poza przeglądem w centrali BPK, kontrolę działalności delegatur.

Przegląd objął swym zakresem cztery filary zapewnienia kontroli jakości BPK, a mianowicie: niezależność i mandat; przywództwo i zarządzanie wewnętrzne/ ład korporacyjny (ang. *internal governance*); standardy kontroli i metodykę; procedury przeprowadzania kontroli – działalność kontrolną (w tym udostępnianie wyników kontroli społeczeństwu).

Końcowy raport z przeglądu został wręczony przewodniczącemu Rady Audytu Republiki Indonezji – Hadiemu Proenomo przez prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego podczas oficjalnej ceremonii w Dżakarcie. Ceremonię, połączoną z konferencją prasową i świętem BPK zaszczyciła swoją obecnością większość z członków Zarządu BPK oraz ówczesny gubernator Dżakarty, a obecnie prezydent Republiki Indonezji Joko Widodo. Prezes NIK zaakcentował w swoim przemówieniu, że zewnętrzna kontrola państwowa to niezbywalny element ładu demokratycznego, a najwyższy organ kontroli w imieniu obywateli patrzy władzom na ręce, a następnie w sposób profesjonalny i obiektywny opisuje to, co zobaczył.

W raporcie zespół ekspertów NIK zwrócił uwagę na następujące silne strony BPK: młodą, dobrze wykształconą kadrę; dyscyplinę i przestrzeganie procedur (dobrze zakorzenione wartości w kulturze administracyjnej BPK); silną organizację wspartą

[1] Rada Audytu Republiki Indonezji jest jednym z niewielu NOK, który ma obowiązek, zapisany w przepisach krajowych, przeprowadzania przeglądów partnerskich raz na pięć lat, Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI zaleca przeprowadzanie przeglądów, jako elementu dobrej praktyki w zapewnieniu jakości kontroli, nie wprowadza natomiast takiego obowiązku.

technologiami informatycznymi IT (silna jednostka organizacyjna ds. IT, przemyślana strategia rozwoju IT, inicjatywa kontroli elektronicznej); rzetelne ustalenia kontroli; kontrolę finansową przeprowadzaną przez BPK (kontrola ta jest cennym źródłem rekomendacji dla Parlamentu i władz lokalnych); kontrolę śledczą/ audyt śledczy (ang. *forensic audit*) – narzędzie cenione przez indonezyjskie organy ścigania jako ważny element wsparcia śledztwa; procedurę kontroli wdrażania wniosków i zaleceń z kontroli BPK (uporczywa i wydajna, mimo bardzo dużej liczby jednostek kontrolowanych[2]).

Zespół przedstawił także 34 zalecenia, których wdrożenie ma przyczynić się do zwiększenia efektywności pracy NOK Indonezji. Część z nich została wdrożona już w trakcie przeglądu, a niektóre były źródłem całkowicie nowych inspiracji w efekcie odmiennego spojrzenia specjalistów z NIK. Problematyka objęta zaleceniami dotyczyła między innymi: pozycji przewodniczącego Rady Audytu i sposobu wyboru członków Rady[3]; sposobu kalkulacji strat skarbu państwa ujawnionych w toku kontroli; współpracy z organami ścigania; dostępności dla obywateli informacji o wynikach kontroli (publikacje *online*); poprawy wizerunku BPK w oczach interesariuszy (kampania informacyjna); dalszego rozwoju wsparcia systemami IT; poprawy trzech elementów kontroli – metodyki, szacowania istotności i oceny ryzyka, tematów i zakresu kontroli, wdrażania wniosków i zaleceń, sprawozdawczości, prewencji antykorupcyjnej.

Wiceprzewodniczący BPK Sapto Amal Damandari podczas spotkania w Warszawie 26 sierpnia 2015 r. wręczył prezesowi NIK Krzysztofowi Kwiatkowskiemu „Plan wdrażania wniosków i zaleceń" z przeglądu. Wszystkie szczegóły zostały skrupulatnie opisane w obszernym raporcie przygotowanym i zatwierdzonym przez NOK Indonezji. Tłumaczenie raportu z przeglądu przeprowadzonego przez NIK na języki, którymi posługują się pracownicy BPK[4] zostało przekazane wszystkim jednostkom organizacyjnym razem z opracowanym przez kierownictwo BPK systemem jego wdrożenia.

Najwyższa Izba Kontroli nie tylko przeprowadza przeglądy partnerskie, ale sama jest im poddawana (trzykrotnie w swojej historii). Ostatni taki przegląd zakończył się w 2013 r., a przeprowadził go międzynarodowy zespół audytorów z Danii, Austrii, Holandii i Litwy. W 2015 r. eksperci NIK uczestniczą w międzynarodowych zespołach przeprowadzających przeglądy partnerskie w NOK Estonii, Łotwy i Węgier.

GRZEGORZ HABER
Wydział Spraw Międzynarodowych,
Departament Strategii NIK

[2] NOK Indonezji zatrudnia ok. 6 tys. pracowników, a sama Indonezja jest czwartym krajem na świecie pod względem liczby mieszańców, którzy zasiedlają ok. 17 tys. wysp.

[3] Przewodniczący BPK ma jednego zastępcę (wiceprzewodniczący), a Rada Zarządzająca BPK składa się dodatkowo z 9 członków (ang. *members*).

[4] W Indonezji językiem urzędowym jest jęz. indonezyjski (ind. *Bahasa Indonesia*), jednak występuje tam ok. 300 grup etnicznych posługujących się 250 odrębnymi językami (razem z dialektami jest ich ponad 580).

Spotkanie grupy roboczej INTOSAI w Kuala Lumpur

Walka z korupcją

W połowie września 2015 r. w Malezji odbyło się coroczne spotkanie grupy roboczej INTOSAI ds. walki z korupcją i praniem brudnych pieniędzy (ang. INTOSAI Working Group on the Fight Against Corruption and Money Laundering). Celem narady było m.in. przyjęcie przez najwyższe organy kontroli państwowej wytycznych opracowanych pod kierunkiem NIK.

Spotkanie miało na celu przyjęcie końcowej wersji wytycznych dobrego zarządzania aktywami publicznymi (GOV 9160), opracowanych pod kierunkiem NIK, przeanalizowanie projektu wytycznych zapobiegania korupcji w organizacjach państwowych (ISSAI 5700), opracowanych przy współudziale NIK pod kierunkiem niemieckiego NOK, oraz omówienie wywiązania się z nowych zadań wpisanych do planu pracy grupy roboczej. W spotkaniu tym Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali: dyrektor delegatury w Zielonej Górze Zbysław Dobrowolski oraz radca prezesa Jacek Kościelniak.

Zbysław Dobrowolski (który jest także ekspertem INTOSAI Development Initiative) w swoim wystąpieniu przybliżył historię nielegalnego procederu prania pieniędzy, omówił jego metody i techniki oraz zadania jednostek analityki finansowej, instytucji obowiązanych i jednostek współpracujących w zwalczeniu tych nieuczciwych działań. Zwrócił także uwagę na znaczenie idei *good governance* w życiu publicznym i przedstawił skutki braku jej implementacji z perspektywy poszczególnych państw i regionów.

Po zapoznaniu się z końcową wersją wytycznych, sformułowaną przez zespół kierowany przez przedstawicieli NIK, grupa robocza podjęła decyzję o ich zatwierdzeniu i przekazaniu do dalszego procedowania. NOK wyraziły także zainteresowanie uczestnictwem w przygotowaniu pod kierunkiem NIK opracowania poświęconego współpracy instytucjonalnej w zwalczaniu korupcji i prania pieniędzy. Będzie to kontynuacja idei INTOSAI i ONZ przygotowania ogólnoświatowego opracowania na temat zjawiska korupcji. Na ukończeniu są także wytyczne zapobiegania korupcji w organizacjach państwowych (ISSAI 5700).

W dalszej części spotkania omawiano nowe zadania, jakich podjęła się grupa robocza podczas dorocznego zjazdu w Stanach Zjednoczonych. Wysłuchano prezentacji

Fot. Ze zbiorów prywatnych

Przedstawiciele grupy roboczej INTOSAI uczestniczący w spotkaniu w Kuala Lumpur 14-16 września 2015 r.; wśród nich reprezentujący NIK: dyrektor delegatury w Zielonej Górze Zbysław Dobrowolski (w pierwszym rzędzie, drugi z lewej) oraz radca prezesa Jacek Kościelniak (w drugim rzędzie, piąty z prawej).

ekwadorskiego NOK o sposobach promowania rzetelności w życiu publicznym. Przedstawicielka amerykańskiego NOK przedstawiła problematykę odzyskiwania aktywów pochodzących z nielegalnej działalności (*stolen assets recovery*); tę kwestię obejmie działalność grupy roboczej w przyszłości. Przedstawiciel niemieckiego NOK zarysował plan przygotowania wytycznych przeciwdziałania korupcji w zamówieniach publicznych. Członkowie azjatyckich i afrykańskich NOK wskazali na potrzebę opracowania nie tylko wytycznych, ale także metodyki kontroli zjawisk korupcyjnych, oszustw i prania pieniędzy. Zadanie to będzie realizowane pod kierunkiem NIK.

red.

Międzynarodowe seminarium EUROSAI w NIK

Kontrola budżetu samorządu terytorialnego

Najwyższa Izba Kontroli była gospodarzem międzynarodowego seminarium na temat kontroli budżetu samorządu terytorialnego, które odbyło się 6 i 7 października 2015 r. w centrali NIK. Wzięło w nim udział około 40 przedstawicieli najwyższych organów kontroli (NOK) z 16 krajów: Albanii, Austrii, Bułgarii, Czarnogóry, Estonii, Izraela, Litwy, Łotwy, Macedonii, Malty, Rumunii, Serbii, Słowacji, Słowenii, Węgier i Polski.

ALEKSANDRA KUKUŁA

Seminarium otworzył prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski, który przedstawił zarys historyczny odrodzenia instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989 oraz zwrócił uwagę na wielkie znaczenie samorządu w wykonywaniu zadań publicznych. Prezes zarysował także podstawowe ramy prawne prowadzenia przez NIK kontroli w tym obszarze.

Inicjatorem podjęcia współpracy organów kontrolnych w dziedzinie kontroli samorządu terytorialnego jest NOK Litwy, który kilka miesięcy temu przeprowadził wśród członków EUROSAI szczegółową ankietę na temat uprawnień i działań kontrolnych poszczególnych NOK w tym zakresie. Wynika z niej, że nie we wszystkich krajach europejskich jest oczywiste, iż najwyższy organ kontroli posiada mandat do badania samorządu terytorialnego. W wielu krajach zajmują się tym regionalne organy kontroli, zazwyczaj niezależne od NOK. Warto wspomnieć, że debata na ten temat toczy się obecnie w Republice Czeskiej, gdzie dopiero rozważa się przyznanie czeskiemu odpowiednikowi NOK takich uprawnień.

W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele najwyższych organów kontroli, które takie uprawnienia już mają. Delegacja NIK przedstawiła system planowania i wykonania budżetu w samorządzie terytorialnym w Polsce oraz podejście i dorobek kontrolny NIK w tym zakresie. Wśród innych poruszanych tematów były między innymi: rola rządu centralnego w planowaniu przychodów i kontroli równowagi

finansowej samorządu terytorialnego na Litwie; informatyczne narzędzia monitorowania finansów samorządów wykorzystywane w Austrii; NOK Estonii zaprezentował wyniki swojej kontroli wykorzystania środków samorządowych na promocję i komunikację w okresie przedwyborczym.

Uczestnicy seminarium odbyli także wizytę studyjną w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy. Tam spotkali się ze skarbnikiem miasta i zapoznali z polityką finansową władz Warszawy. Gościom przedstawiono główne założenia tej polityki w zakresie źródeł finansowania i zabezpieczenia finansowania zadań realizowanych przez samorząd, zarządzania płynnością, wykorzystania narzędzi informatycznych (system SAP), planowania w perspektywie długoterminowej, polityki inwestycyjnej, zarządzania długiem oraz publikowania informacji o polityce finansowej.

Na warszawskim spotkaniu zaproponowano, aby forum specjalistów zajmujących się na co dzień kontrolą samorządu terytorialnego kontynuowało wymianę swoich doświadczeń w przyszłości. NOK Litwy podejmie kroki zmierzające do ustanowienia w EUROSAI stałej formuły tej współpracy, na przykład przez ukonstytuowanie grupy roboczej. Prezes NIK zadeklarował zainteresowanie i poparcie dla tej inicjatywy.

ALEKSANDRA KUKUŁA
Wydział Spraw Międzynarodowych,
Departament Strategii NIK

Sygnały o książkach

Ekonomiczne, instytucjonalne i kulturowe uwarunkowania korupcji

Marcin Brol, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015, s.176.

Autor bada zjawisko korupcji z perspektywy nauk ekonomicznych, przedstawia je jako fenomen gospodarczy, trwale związany z każdą formą życia zbiorowego, każdym ustrojem i modelem ekonomicznym. Z uwagi na to, że korupcji nie da się w pełni wyeliminować, należy ją, zdaniem autora, analizować jako element wymiany rynkowej bez odwoływania się do sądów z zakresu etyki społecznej. Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy, teoretyczny, prezentuje różne definicje korupcji, jej rodzaje oraz metody pomiaru natężenia. Rozdział drugi stanowi rekonstrukcję mechanizmów powstawania korupcji w różnych ustrojach i kontekstach społeczno-politycznych. W rozdziale trzecim przeanalizowane zostały determinanty korupcji, czyli jej źródła społeczne, polityczne, historyczne, psychologiczne i instytucjonalne. Następna część zawiera analizy porównawcze konkretnych przykładów zachowań korupcyjnych w różnych krajach i na różnych kontynentach. Pracę kończy rozdział poświęcony metodom przeciwdziałania temu powszechnemu zjawisku.

Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności

A. Gałach, K. Kędzierska, A. Lipiński i inni, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2015, s. 215.

Książka składa się z dwunastu rozpraw napisanych przez różnych autorów. Obydwa tytułowe uprawnienia obywatelskie często pozostają ze sobą w konflikcie, gdyż wzajemnie się blokują i niekiedy unieważniają. Racjonalne uzgodnienie ich spójności jest stałym problemem zarówno dla ustawodawców, jak i dla sądów. W publikacji prawo do informacji i prawo do prywatności analizowane są z różnych perspektyw: konstytucyjnej, kluczowych ustaw, prawa cywilnego, prawa publicznego i ochrony danych osobowych. Szczególnie interesujący jest rozdział zawierający interpretację dostępu do informacji oraz poszanowania prywatności w kontekście nowych technologii informatycznych.

Biogazowanie. Rynek, konkurencyjność, analiza efektywności

Dorota Niedziółka (redakcja), CeDeWu, Warszawa 2015, s. 137.

Tematem publikacji są biogazownie jako przedsiębiorstwa działające w ramach szybko rozwijającej się gałęzi gospodarki zwanej biogospodarką. Autorzy poszczególnych rozdziałów próbują dać ocenę wpływu władz samorządowych i lokalnej społeczności na osiąganie przewagi konkurencyjnej biogazowni w określonej przestrzeni ekonomicznej. Pierwszy rozdział dotyczy uwarunkowań lokalizacji i budowy biogazowni, drugi administracyjno-prawnych aspektów inwestycji bioenergetycznych na terenie naszego kraju, trzeci obejmuje problematykę ich finansowania. Czwarta część przybliża problemy związane z praktycznym funkcjonowaniem biogazowni, zaś ostatnia przedstawia kwestie ich konkurencyjności, ze wskazaniem najważniejszych czynników wpływających na decyzje o lokalizacji przedsiębiorstw bioenergetycznych.

Bezpieczeństwo transportu morskiego

Ryszard K. Miller, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, s. 280.

Współcześnie na świecie 90% towarów przewożonych jest drogą morską, jako że ta forma transportu jest najtańsza i najbardziej efektywna. Autor przeprowadził identyfikację najważniejszych zagrożeń występujących w transporcie morskim, analizę czynników determinujących stan bezpieczeństwa oraz wskazał metody przeciwdziałania zagrożeniom. W pierwszej z czterech części skupił się na ogólnej charakterystyce transportu morskiego i jego specyfiki, w części drugiej na determinantach bezpieczeństwa oraz systemie podstawowych zabezpieczeń stosowanych w celu uchronienia przewożonych ładunków przed utratą. Trzecia część zawiera analizę niebezpieczeństw czyhających na morzach na przewoźników, począwszy od groźnych żywiołów natury, na aktach piractwa i terroryzmu skończywszy. Ostatni rozdział przedstawia formy i metody przeciwdziałania zagrożeniom. Książka może być źródłem wiedzy dla decydentów kierujących gospodarką morską, a także pomocą dydaktyczną na różnych kierunkach studiów, może też być ciekawą lekturą dla osób interesujących się szeroko pojętą problematyką oceaniczną.

Contents

Auditing 8

ANDRZEJ ZYBAŁA: Audits and Public Interventions – Public Policy as an Audit Tool 8

Public policy is a new science discipline in Poland. At the same time, it is an area of practice so it refers to real public interventions (measures) that are undertaken in order to solve a specific problem, usually by the government, but also by various civic society entities. Interventions may vary and may comprise a municipal road construction, as well as an enterprise innovation support programme, or an improvement of access to medical services. Interventions may also denote whole reforms in the given area. In his article, the author presents the key issues of public policy as a science discipline and actual public activities. He discusses, in the first place, the aspects that seem useful from the perspective of NIK audits conducted in the institutions tasked with public interventions.

MARIUSZ MACIEJEWSKI: Effectiveness of Administration Auditing – Big Data and Opportunities for Its Use 27

The use of information systems in contemporary administration has been constantly growing. In Poland this trend is still at an early stage of development, however it can be expected that its importance will be also gradually increasing. From the perspective of administration auditing, the growing application of information systems in the public sector is advantageous, because it creates new opportunities for administration auditing. This is due to the fact that many activities undertaken by the administration with the use of such systems leave digital traces, which allows for tracking entities that undertake these activities. Such traces are attributed to more and more activities, as a result of which big data is being created. Administration auditing may be performed on the basis of big data, and additionally such a process can be, to a large extent, IT-based and automated, thanks to which auditing will be more effective and less costly, and thus more efficient.

MAŁGORZATA HUMEL-MACIEWICZAK, ARTUR NOWAK-FAR: Model for Auditing of Public Administration Bodies' Activities – Developing Better Audit Patterns 39

Corretct developing of an audit model is necessary to properly design modes and directions of changes in the auditees' activities. An appropriately constructed model legitimizes both audit scope and audit proceedings; it provides the stakeholders with important information on the standards of the proper functioning of the public administration. Generally speaking, its individual models are always there; this permits for an interactive use of audit criteria, which systemically strengthens their understanding and application.

RAFAŁ PADRAK: Principle of Directness in the NIK's Disciplinary Procedure – A Guarantee of Due Procedure and Just Trial 57

As a result of the amendments to the Act of the 23rd December 1994 on the Supreme Audit Office introduced in 2011, the NIK's disciplinary procedure has been regulated directly by the Act on NIK. Chapter 4a of the Act regulates the types of wrongdoing and disciplinary punishment, as well as the basic issues related to the process of starting and conducting the disciplinary procedure. The legislator, however, has not decided to regulate the disciplinary procedure in an exhaustive manner in the Act on NIK, whose Article 97p refers to the relevant regulations of the Code of Criminal Procedure in cases that have not been regulated in the Act on NIK. The article attempts to present the principle of directness in the disciplinary procedure at the Supreme Audit Office and to discuss situations in which it is possible to refrain from this principle.

WIESŁAW KURZYCA: NIK to Continue the Audit of CERN – Experience of the Last Two Years 70

For the last two years, the Supreme Audit Office has been conducting the audit of the European Organisation for Nuclear Research (CERN) in Geneva. The basic mandate of NIK is to carry out a financial audit of CERN and to evaluate the *CERN Annual Progress Report*. The article presents the most important information on the activities of the Supreme Audit Office's audit team composed of six auditors.

FINDINGS OF NIK AUDITS 79

PIOTR WASILEWSKI, PAWEŁ KORZENIOWSKI: Transforming Hospitals into Limited Companies – What Has Changed in the Healthcare? 79

Transformations of independent public healthcare centres (SPZOZ) into limited companies was supposed to improve the effectiveness of the healthcare system. Until the 30th

April 2014, 174 entities were subject to organisational and legal transformations, while in the years to come the number of entities that operate as companies is going to increase for sure. Considering the importance of the transformation process to the condition of medical entities, NIK has carried out the audit whose to evaluate the impact of transformations on the number and scope of health services financed from the public funds (by the National Health Fund – NFZ), and on the financial situation of these hospitals in the years 2011–2014.

RADOSŁAW ŚPIEWAK: Role of Family Assistants and Help in Problem Solving – Support for Families and the Foster Care System 94

Since the introduction of the Act on family support and the foster care system (1st January 2012), the function of a family assistant has been developing very dynamically in Poland. According to the data of the Central Statistical Office of Poland (GUS), the number of children under foster care has been, unfortunately, growing systematically: from less than 73,000 in 2010 to over 77,000 in 2013. Therefore a clear need exists to increase support for families that have problems with child-rearing. That is why the concept of creating the function of a family assistant has been developed. The role of a family assistant consists in supporting families in increasing their living situation, in teaching them how to properly arrange households, and in supporting families in solving social, psychological and educational problems. The Supreme Audit Office has audited 18 social welfare centres (municipal, communal and municipal-communal), focusing on the realisation of the basic legal tasks of family assistants (including the results they achieve), and on organisational and financial issues.

AGATA BRZESKA-LEBIECKA: Protection of Trees in Investment Processes in Cities – Complying with the Principle of Sustainable Development 107

Environmental protection is a very important function of the state that has been set forth in the Constitution of Poland. In order to achieve this objective, public administration bodies should be governed by the principle of sustainable development, which implies the necessity of balancing the values that are protected by the law and that are in conflict with one another. In the case of removing trees, we deal with, on the one hand, nature protection and on the other hand – with protection of ownership and freedom of business. The principle of sustainable development cannot result in giving priority to one value at the cost of another one. It should result in such creation and application of law that will allow for preserving and realising both these values completely. The audit conducted by NIK has revealed that in cities trees lose with investments, and that the interests of investors are often regarded as more important than the social interest of nature protection, as a result of which trees are not protected effectively.

OTHER AUDITS OF NIK 121

Audit Results Published in August and September 2015 (ed.) 121

In this section, we present audits completed by the Supreme Audit Office in selected areas and published in the form of pronouncements on audit findings. In this issue of our bimonthly we present the following audits: the State Forests; hunting management; organisation and maintenance of bathing beaches; landfill sites; functioning of research hospitals; employment in public welfare centres; family foster care; small water retention; tasks related to the reduction of pollution in the Odra river basin; performance of the hospital in the city of Gorzów Wielkopolski.

State and Society 123

PAWEŁ WIECZOREK: Poland's Economic Dilemmas – Between Opportunities for Increased Growth and the Risk of Development Drift 123

The objective of the article is to evaluate the macroeconomic situation of Poland as forecast for the years 2015–2017, as well as to attempt to identify the most important conditions for further growth of our economy, especially opportunities to accelerate the development dynamics to such an extent that allows for avoiding the middle income trap. The fact that the gross domestic product (GDP) will in the coming years stay at a moderate level (no more than 3.8 per cent) may indicate that the factors that provided for the GDP growth in Poland to date are being exhausted. In this situation, the further development of the country and the opportunity to avoid the risk of development drift depend on departing from the economic model developed after 1989 to the model of economy based, to a large extent, on knowledge and innovations.

AGNIESZKA LISZEWSKA: Range of the Administrative Corruption Illegality – Accepting Benefits Versus Performance of Public Functions 149

Unlawful deeds referred to as active and passive bribery define the scope of penalisation of administrative corruption, namely that related to the area of public activities. The connection between a corruption activity and the public function that is performed by the person who accepts a bribe is listed in the set of characteristic features of unlawful deeds in Articles 228 and 229 of the Polish Penal Code. The controversies that existed about the interpretation of this feature, which have resulted in a gradual extending of the passive bribery notion, and consequently of the responsibility for active bribery, were supposed to be solved by the amendments to the Penal Code of 2003. The amendments covered the legal definition of the notion of "a person that performs a public function".

WOJCIECH ROBACZYŃSKI: Changing a Public Procurement Contractor – Observations Based on the Latest Legal Solutions 159

The issue of changes in the obligations resulting from contracts on public procurement is constantly present in legal literature and judicature alike. It refers to both modifications related to the contents of a contract, and changes in the parties of a contract. The latter have been discussed in this article. The importance of the issue is unquestionable because, on the one hand, when contracts are realised it frequently happens that there is either an economical or organisational need to introduce certain modifications, but on the other hand, public procurement contracts are rigorously regulated as for legally binding modes of selecting contractors. Hence a question arises whether and on what conditions modifications as for the contracting parties in the area of public procurement can be regarded as permitted.

International Cooperation 176

GRZEGORZ HABER: Indonesian Auditors Visit NIK 176

In August of 2015, at the Headquarters of the Supreme Audit Office in Warsaw, a delegation of the Audit Board of the Republic of Indonesia was hosted. The discussions revolved around the implementation of the recommendations that NIK made during the peer review conducted at the Indonesian supreme audit institution.

Fight against Corruption – Meeting of the Working Group in Kuala Lumpur – ed. 179

In mid-September in Malaysia, an annual meeting of the INTOSAI Working Group on the Fight against Corruption and Money Laundering was held. The meeting was aimed, among others, at approving the guidelines developed under the leadership of NIK.

ALEKSANDRA KUKUŁA: Self-Governments' Budgets Auditing – EUROSAI meeting in NIK 181

The Supreme Audit Office hosted an international seminar dedicated to local self-government's budget, on 6-7 October 2015. It gathered about 40 representatives from the supreme audit institutions of 16 countries.

Notes About New Books 183

Information for Subscribers 190
Information for Readers and Authors 191

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!
Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2016 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

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, słowa kluczowe oraz bibliografię zawierającą pozycje książkowe i artykuły.
2. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule; powinny zawierać najważniejsze, aktualne informacje.
3. Ewentualne rysunki i wykresy prosimy nadsyłać w oddzielnych plikach, podając wartości umożliwiające przygotowanie danego elementu graficznego zgodnie z makietą „Kontroli Państwowej".
4. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu lub faksu.
5. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych i innych, zgodnie z wymogami czasopisma.
6. Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE
Skład i łamanie: Sławomir Jakoniuk
Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK
Oddano do druku w październiku 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