

lipiec  
sierpień

2023

4

# KONTROLA PAŃSTWOWA

## WYSTĄPIENIE W SEJMIE PREZESA NIK

---

Wykonanie budżetu państwa w 2022 roku

MICHAŁ PAWELLA

---

Model kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności  
– badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP

PIOTR DZIWISZ, TOMASZ ZABOREK

---

Dostęp NIK do informacji objętych tajemnicą  
Prokuratury Generalnej RP

EWA MICHALSKA, ŁUKASZ RÓG

---

Budowa Muzeum Historii Polski  
– najdroższa inwestycja w obszarze kultury

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

# KONTROLA PAŃSTWOWA

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

---

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 68: 2023 r. – NUMER 4 (411) – LIPIEC – SIERPIEŃ

## KOMITET REDAKCYJNY

---

**Włodzimierz Broński**, dr hab.; prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, kierownik Katedry Negocjacji i Mediacji w Instytucie Prawa Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

**Stanisław Dziwisz**, dr; radca prezesa NIK, zastępca kierownika ds. aplikacji kontrolerskiej

**Jacek Jagielski**, prof. dr hab.; kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

**Michał Jędrzejczyk**, dr; Katedra Finansów i Prawa Finansowego Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; radca prezesa NIK; radca prawny

**Adam Lipowski**, prof. dr hab.; em. profesor Instytutu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk

**Teresa Liszcz**, dr hab.; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

**Jarosław Maćkowiak**, dr; Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; radca prezesa NIK

**Jacek Mazur**, dr; delegat Polski do Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji

**Małgorzata Niezgodka-Medek**, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

**Marzena Repetowska-Nyc**, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej”

**Czesława Rudzka-Lorentz**, dr; em. radca prezesa NIK

**Janusz Witkowski**, prof. dr hab.; przedstawiciel Rządowej Rady Ludnościowej

**Zbigniew Wrona**, dr; radca prezesa NIK

## CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

---

**Jean-Bernard Auby**, prof., em., Instytut Nauk Politycznych w Paryżu (Francja)

**Josef Koubek**, prof., em., Uniwersytet Ekonomiczny w Pradze (Czechy)

**Cristiana Lauri**, dr, Europejski Instytut Uniwersytecki (Włochy)

**Elisa Scotti**, prof., Uniwersytet w Maceracie (Włochy)

**Fumio Shimo**, dr, prof. Uniwersytetu Keio w Tokio (Japonia)

**Maciej M. Sokołowski**, dr hab., Uniwersytet Warszawski, Sustainability College Bruges (Polska, Belgia), sekretarz rady zagranicznej

**Ulrich Stelkens**, dr, prof., Niemieckiego Uniwersytetu Nauk Administracyjnych w Spirze (Niemcy)

**Roberto Galán Vioque**, dr, prof. Uniwersytetu w Sewilli (Hiszpania)

## REDAKCJA

---

**Marzena Repetowska-Nyc**, redaktor naczelna, tel. 22 444 53 11

**Jacek Matwiejczyk**, starszy redaktor, tel. 22 444 54 01

**Agnieszka Kołodziejczyk**, główny specjalista, tel. 22 444 58 15

dr inż. **Wiesław Karliński**, redaktor statystyczny

„Kontrola Państwowa” znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z liczbą **70 punktów** za publikowane na jej łamach artykuły. Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Edukacji i Nauki z 17 lipca 2023 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, 1088 i 1234). Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2021 r.: 78,84. Więcej informacji o czasopiśmie na s. 132.

# Spis treści

## Kontrola i audyt 8

### **Wykonanie budżetu państwa w 2022 roku – wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli** 8

Na 79. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencji, 12 lipca 2023 r., prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś przedstawił „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku” oraz opinię Kolegium NIK w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. W jego uchwale wskazano najważniejsze ustalenia kontroli budżetowej oraz zachodzące od 2020 roku zmiany w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa jest prowadzona w znacznej części poza budżetem i z pominięciem właściwych dla niego rygorów. Zmiany te Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie. Jest to pierwszy raz od 1994 roku, kiedy Kolegium NIK nie wyraziło pozytywnej opinii w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów.

### **MICHAŁ PAWELLA: Model kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności – badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP** 18

Siły Zbrojne RP muszą dziś podejmować większą liczbę zadań, przy jednoczesnym wysiłku służącym osiągnięciu pożądanych zdolności operacyjnych oraz utrzymaniu już pozyskanych. Zgodnie z założeniami resortu obrony narodowej w kolejnych latach nastąpi znaczne zwiększenie liczby żołnierzy do 300 tysięcy. Jednocześnie wydatki przeznaczane na finansowanie potrzeb obronnych mają zostać zwiększone w tym roku do 3% produktu krajowego brutto (wobec 2,2% w 2022 roku) i pozostawać na tym poziomie w dalszej perspektywie. Poza wydatkami budżetowymi resort zwiększył możliwości finansowania wydatków obronnych, tworząc Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, z którego tylko w latach 2022–2023 Ministerstwo Obrony Narodowej planuje przeznaczyć

dotatkowe 69 miliardów złotych na proces modernizacji technicznej wojska. Celem opracowania jest przedstawienie modelu kontroli wykonania zadań, polegającego na badaniu poszczególnych elementów zdolności operacyjnej. Proponowane podejście ma zapewnić kompleksową kontrolę projektów realizowanych w dziedzinie obronności związanych z przygotowaniem Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań.

### **MARIUSZ RYCERSKI: Ograniczenia dostępu kontrolerów NIK do informacji niejawnych – czynności operacyjno-rozpoznawcze** \_\_\_\_\_ 35

Zakres realizowanej przez NIK funkcji kontrolnej wyznaczają przepisy art. 203 Konstytucji RP oraz art. 2 ustawy o NIK. Ustawodawca przewidział jednak w art. 29 ust. 2 ustawy o NIK możliwość ograniczenia lub wyłączenia uprawnień naczelnego organu kontroli państwowej związanych z dostępem do dokumentów i materiałów zawierających informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną. Chodzi przede wszystkim o informacje niejawne dotyczące prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych, stosowanych środków i metod ich realizacji oraz informacje o osobach uzyskane w czasie wykonywania tych czynności. Dla praktyki kontrolnej istotne są rozstrzygnięcia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. W uzasadnieniu uchwał nr 33/2005, nr 34/2005 oraz nr 35/2005 określiło ono sposób interpretacji przepisów dotyczących ustawowego zakazu udzielania informacji, o których mowa w artykule, obowiązki organu kontrolowanego w tym zakresie, a także tryb przeprowadzania oraz dokumentowania czynności kontrolnych.

### **PIOTR DZIWIŚ, TOMASZ ZABOREK: Dostęp NIK do informacji objętych tajemnicą Prokuratury Generalnej RP – ustawowe kompetencje naczelnego organu kontroli** \_\_\_\_\_ 48

Autorzy przedstawiają problematykę dostępu Najwyższej Izby Kontroli do informacji objętych tajemnicą Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (PG RP). Przybliżają zadania obu organów, istotę tajemnicy PG RP, zasady dostępu Izby do tajemnic ustawowo chronionych oraz skutki zmian przepisów w tym obszarze. Stawiają też tezę, że dostęp NIK do dokumentów i materiałów chronionych tajemnicą Prokuratury jest możliwy na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy o NIK, natomiast ich udostępnianie musi odbywać się każdorazowo z zachowaniem przepisów statuujących tę tajemnicę.

## **USTALENIA KONTROLI NIK** \_\_\_\_\_ 68

### **EWA MICHALSKA, ŁUKASZ RÓG: Budowa Muzeum Historii Polski – najdroższa inwestycja w obszarze kultury** \_\_\_\_\_ 68

Budowa siedziby Muzeum Historii Polski okazała się jedną z najdłużej trwających inwestycji w dziedzinie kultury finansowanych z budżetu państwa oraz prawdopodobnie jedną z najdroższych. Od momentu utworzenia Muzeum w 2006 r. do czasu zakończenia prac budowlanych w 2023 r. upłynęło 17 lat, a koszty realizacji projektu (wraz z wystawą stałą) przekroczył 1,2 mld zł. Przedsięwzięcie było dwukrotnie przedmiotem zainteresowania

Najwyższej Izby Kontroli. W 2015 r. Izba przeprowadziła kontrolę „Budowa muzeów w Polsce w latach 2007–2015”, w ramach której zbadano m.in. budowę siedziby MHP, zaś w 2022 r. kontrolę planową „Budowa Muzeum Historii Polski”, dotyczącą wyłącznie tej inwestycji. Pytanie definiujące cel główny badania brzmiało: czy budowa siedziby i wystawy stałej Muzeum Historii Polski była właściwie przygotowana i realizowana? W artykule zaprezentowano najważniejsze ustalenia kontroli z 2022 r., odniesiono się również do ustaleń z 2015 r., które dotyczyły budowy Muzeum.

## **URSZULA DZIEDZIC, ANDRZEJ TROJANOWSKI: Mieszkania komunalne o niskim standardzie – problemy z remontem starych budynków** \_\_\_\_\_ 82

Wiele lokali w Polsce należy do kategorii mieszkań substandardowych, charakteryzujących się złym stanem technicznym, brakiem kanalizacji czy przeludnieniem. Szacuje się, że w takich warunkach mieszka nawet co dziesiąty Polak. Znaczenie tego problemu dostrzegła NIK, przeprowadzając kontrolę „Działania gmin na rzecz poprawy stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych”. Badaniem objęto 20 gmin z pięciu województw: dolnośląskiego, łódzkiego, podkarpackiego, śląskiego oraz zachodniopomorskiego. Czynności były prowadzone w 37 jednostkach, ponieważ zdecydowana większość z nich powierzyła realizację części swoich zadań zarządom, którzy również zostali poddani ocenie. Artykuł przedstawia szczegółowe wyniki kontroli.

## **POZOSTAŁE KONTROLE NIK** \_\_\_\_\_ 97

### **Wyniki przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2023 r.** \_\_\_\_\_ 97

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: szarej strefy w Internecie; finansowania przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności; działań zapobiegającym szkodom w środowisku; wyższych szkół zawodowych; Agencji Badań Medycznych; Polskich Domów Drewnianych SA; spółek radiofonii publicznej; szpitali powiatowych; Polskich Kolei Linowych SA; informatyzacji w ARiMR; nabywania nieruchomości rolnych; gleboznawczej klasyfikacji gruntów; usług publicznych w czasie pandemii; wsparcia dla rodzin podczas COVID-19; funduszu leśnego; sprzedaży i dzierżawy nieruchomości rolnych; zasobów kadr medycznych; zlecenia usług medycznych.

## **Państwo i społeczeństwo** \_\_\_\_\_ 100

### **WOJCIECH GOLEŃSKI: Proceder prania pieniędzy – zarys problematyki** \_\_\_\_\_ 100

W artykule przedstawiono sposoby definiowania zjawiska prania pieniędzy, które dotyczy wprowadzania do legalnego obrotu gospodarczego środków finansowych pochodzących z działalności przestępczej, mechanizmy ich legalizacji oraz regulacje dotyczące tych

przestępstw. Przybliżono także charakterystykę systemu AML, służącego przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, który funkcjonuje w naszym kraju. Regulacje w obszarze AML mogą mieć charakter powszechnie obowiązujący rangi ustawowej bądź stanowić tzw. miękkie prawo, jak rekomendacje czy wytyczne. Polska, podobnie jak inne kraje dokonuje ich implementacji, ponieważ w wypadku współdziałania w ramach organizacji międzynarodowych skuteczność instytucji zwalczających omawiany proceder jest większa niż w sytuacji wdrożenia przepisów prawa do rodzimego ustawodawstwa.

## Z życia NIK 118

### 100-lecie NOK Łotwy 118

Audytor Generalny Łotwy Rolands Irklis zaprosił prezesa NIK Mariana Banasia oraz szefów najwyższych organów kontroli (NOK) Czech, Estonii, Gruzji, Izraela, Litwy i Mołdawii do udziału w debacie zwołanej 14 sierpnia w Rydze z okazji obchodów stulecia utworzenia Państwowej Izby Kontroli Łotwy. Jej tematem była rola NOK w usprawnianiu administracji publicznej.

### Szef NOK Indii z wizytą w NIK 119

Problematyka sztucznej inteligencji oraz Strategia NIK na lata 2021–2024 były głównym tematem rozmów delegacji NOK Indii z przedstawicielami Najwyższej Izby Kontroli, które odbyły się 21 sierpnia.

### Warsztaty informatyczne dla NOK Kosowa 120

W siedzibie NIK w Warszawie odbyły się w czerwcu warsztaty IT dla przedstawicieli Krajowego Urzędu Kontroli Republiki Kosowa. Dotyczyły korzystania z „Aktywnego podręcznika kontroli informatycznej”.

### Funkcjonowanie funduszu sołeckiego 121

Burmistrzowie, wójtowie i sołtysi z kilkudziesięciu pomorskich gmin wzięli udział w dwóch spotkaniach z przedstawicielami Najwyższej Izby Kontroli oraz władz samorządowych województwa pomorskiego, w trakcie których zaprezentowano wstępne wyniki kontroli NIK dotyczącej funkcjonowania funduszu sołeckiego. Spotkania odbyły się 27 czerwca 2023 r. w Gdańsku i Starogardzie Gdańskim.

### Spotkanie z parlamentarzystami z Indonezji 123

Prezes NIK Marian Banaś spotkał się na początku lipca z delegacją parlamentarzystów Republiki Indonezji oraz ambasador Anitą Lidyą Luhulimą. Rozmowy dotyczyły roli niezależnych najwyższych organów kontroli w usprawnianiu funkcjonowania administracji publicznej.

**Nawiązanie współpracy z NOK Kirgistanu** \_\_\_\_\_ 124

Wymiana doświadczeń dotyczących metodyki przeprowadzania kontroli państwowej zgodnie z międzynarodowymi standardami, doskonalenie zawodowe, organizacja konferencji i kontroli równoległych oraz wykorzystanie systemów informatycznych w procesach kontrolnych były głównymi tematami rozmów o współpracy Najwyższej Izby Kontroli i Izby Obrachunkowej Kirgistanu.

**Recenzje** \_\_\_\_\_ 125**Rola NOK w ocenie wiarygodności budżetu państwa  
– recenzja Jacka Mazura** \_\_\_\_\_ 125

Publikacja (oryginalny tytuł: *Strengthening Budget Credibility through External Audits: A Handbook for Auditors*) wydana w lipcu 2023 r. przez Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ oraz organizację *non-profit* International Budget Partnership przedstawia rolę najwyższych organów kontroli (NOK) w ocenie wiarygodności budżetu państwa. Autorami są pracownicy NOK Argentyny, Brazylii, Filipin, Gruzji, Indonezji, Maroka, Ugandy i Zambii oraz Sekretariatu ONZ, którzy współpracowali z NOK Jamajki, Republiki Południowej Afryki i Stanów Zjednoczonych.

**Contents** \_\_\_\_\_ 129**Informacje dla Prenumeratorów** \_\_\_\_\_ 131**Informacje dla Czytelników i Autorów** \_\_\_\_\_ 132



# Kontrola i audyt

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli

---

## Wykonanie budżetu państwa w 2022 roku

Na 79. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencji, 12 lipca 2023 r., prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś przedstawił „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku” oraz opinię Kolegium NIK w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów<sup>1</sup>. Izba negatywnie oceniła kierunki zmian w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa jest prowadzona w znacznej części poza budżetem państwa. W związku z tym Kolegium NIK nie wyraziło pozytywnej opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Jest to pierwsza taka decyzja od 1994 roku.

---

<sup>1</sup> Ze względu na ograniczenia czasowe wynikające z art. 198 f Regulaminu Sejmu (M.P. z 2022, tj. z 10.18.2022, poz. 990) prezes NIK zaprezentował jedynie główne tezy analizy. Stenogram wystąpienia znajduje się na stronie internetowej Sejmu: <[https://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter9.nsf/0/A781209E9F559619C12589EB0008CE-8A/%24File/79\\_b\\_ksiazka.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter9.nsf/0/A781209E9F559619C12589EB0008CE-8A/%24File/79_b_ksiazka.pdf)>, s. 266, a wersja ze slajdami na stronie internetowej NIK: <<https://portal.nik.gov.pl/infonik/prezes-nik-o-wykonaniu-budzetu-panstwa-w-2022-roku.html>>. Pełną treść wystąpienia przedstawiamy na dalszych stronach. Wyróżnione fragmenty tekstu pochodzą od redakcji.



Fot. Archiwum NIK

Prezes NIK co roku prezentuje na forum Sejmu analizę wykonania budżetu państwa.

## Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Wykonując obowiązek wynikający z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, mam zaszczyt przedstawić Wysokiej Izbie „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku” wraz z opinią Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2022.

W związku z ograniczonym czasem przedstawię tylko najistotniejsze tezy zawarte w tych dokumentach oraz wynikające z nich ryzyka, jak również sformułowane wnioski.

Z ubolewaniem muszę stwierdzić, że rok 2022 był trzecim z rzędu, w którym zastosowano różnorodne rozwiązania łamiące podstawowe zasady budżetowe, a może nawet Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Najwyższa Izba Kontroli, działając w interesie obywateli i państwa, negatywnie oceniła kierunki

zmian zachodzące w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa prowadzona jest w znacznej części poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu. A co więcej, także poza sektorem finansów publicznych. W konsekwencji parlament i społeczeństwo pozbawieni są kontroli nad istotną częścią gromadzonych i wydatkowanych środków publicznych. W minionych trzech latach doprowadzono do sytuacji, w której ustawa budżetowa, w tym przede wszystkim budżet państwa, przestała pełnić funkcję podstawowego aktu zarządzania finansami państwa. I właśnie tym zagadnieniem poświęcę najwięcej czasu.

## Wysoki Sejmie!

Wykonanie ustawy budżetowej za rok 2022 zostało ocenione w formie opisowej. Stwierdzamy, że budżet państwa, budżet

środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2022. Ustawa ta nie obejmowała jednak wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa, a mających wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa.

Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 roku zostało opracowane według obowiązujących regulacji prawnych, na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów. Sprawozdanie to przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wykonaniu ustawy budżetowej. Tak samo jak ustawa nie obejmowało ono jednak wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.

*Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 roku nie obejmowało wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.*

Za zjawisko niepokojące należy również uznać istotne zmniejszenie w dwóch ostatnich latach udziału ocen pozytywnych w stosunku do liczby skontrolowanych jednostek. Jeszcze w 2019 roku pozytywną ocenę otrzymało blisko 82% skontrolowanych jednostek, podczas gdy w latach 2021–2022 udział ten obniżył się do poziomu około 70%. Odwrotną tendencję odnotowano w wypadku ocen negatywnych, których odsetek wzrósł w ostatnich czterech latach ponaddwukrotnie.

## Wysoki Sejmie!

Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł w 2022 roku 14 mld zł, co stanowi niespełna 35% wartości planowanej. Wysokość tego deficytu jest jednak zniekształcona i nie odzwierciedla w pełni stanu nierównowagi finansowej państwa. Dla zobrazowania przytoczę w tym miejscu wartość deficytu podsektora instytucji rządowych, przekazanego przez Polskę do Komisji Europejskiej, która wyniosła 101,7 mld zł. Oznacza to, że poza budżetem państwa znalazły się operacje skutkujące powstaniem tego deficytu w wysokości ponad sześciokrotnie większej od deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Konsekwencją zastosowanych rozwiązań jest postępujące deprecjonowanie znaczenia budżetu, jako najważniejszego planu finansowego państwa i podstawowego narzędzia zarządzania finansami publicznymi. Doszło do sytuacji bez precedensu, w której istotne zadania państwa finansowane są poza budżetem państwa, jak również poza kontrolą parlamentu. W dalszej części wystąpienia wykażę również, że ryzyko nieprawidłowości w wydatkowaniu tych środków jest bardzo wysokie.

*Poza budżetem państwa znalazły się operacje skutkujące powstaniem deficytu w wysokości ponad sześciokrotnie większej od deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich.*

Pierwszym czynnikiem deformującym wskazaną wielkość deficytu, jak również

deprecjonującym znaczenie budżetu jako najważniejszego planu finansowego państwa, było finansowanie od 2020 roku istotnej części zadań publicznych poza budżetem państwa. Dotyczy to finansowania części zadań publicznych ze środków funduszy utworzonych poza sektorem finansów publicznych i obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

*Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie zarządzanie przez Prezesa Rady Ministrów Funduszem Przeciwdziałania COVID-19.*

W 2022 roku utworzono dwa kolejne fundusze, którym powierzono realizację zadań publicznych, a nie podlegały one rygorom ustawy o finansach publicznych – mam tu na myśli Fundusz Pomocy oraz Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. W dalszym ciągu rozszerzano również katalog zadań realizowanych przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Fundusze ten, z uwagi na bardzo ogólne sformułowanie jego tytułu i celu utworzenia, stał się *de facto* narzędziem do finansowania praktycznie dowolnego zakresu zadań. Niestety, przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrole w obszarze finansowania zadań państwa poza budżetem wykazały liczne i istotne nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie zarządzanie przez Prezesa Rady Ministrów Funduszem Przeciwdziałania COVID-19.

Chociaż przyjęte rozwiązania prawne i organizacyjne umożliwiły sfinansowanie z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

szeregu ważnych zadań publicznych, nie zapewniły efektywnego zarządzania środkami tego Funduszu. Zarówno system wykorzystania środków przekazywanych beneficjentom z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, jak również zarządzanie środkami pozostającymi na rachunku tego Funduszu uznano za nieefektywne. Istotne uwagi Izby dotyczyły także rzetelności procesu przygotowania planu finansowego Funduszu oraz transparentności i rzetelności rozpatrywania wniosków.

Nie mam dość czasu na prezentację wszystkich bardzo niepokojących, wręcz miazdzących ustaleń, przytoczę więc jeden przykład, jakże wymownie obrazujący zarządzanie środkami pozostającymi poza budżetem i kontrolą parlamentu. Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że proces oceny wniosków był nieudokumentowany i nieprzejrzysty, a czas na rozpatrzenie jednego wniosku o środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych przez właściwą komisję, która rozpatrzyła ponad 24 tysiące wniosków na kwotę blisko 7 mld zł, wyniósł statystycznie kilkanaście sekund!

Istotne i liczne nieprawidłowości stwierdzono także w ramach kontroli przeprowadzonej w Polskim Funduszu Rozwoju SA, jeśli chodzi o efekty wybranych działań państwa, podejmowanych w celu łagodzenia skutków pandemii w gospodarce.

*Z ustaleń Izby wynika, że proces oceny wniosków o środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych był nieprzejrzysty, a czas na rozpatrzenie jednego wniosku wyniósł statystycznie kilkanaście sekund.*

Tym samym można stwierdzić, że środki planowane na zadania publiczne poza ustawą budżetową nie tylko pozostają poza kontrolą parlamentu i społeczeństwa, ale również są wydatkowane poza wszelkimi zasadami i rygorami, w okolicznościach wysokiego ryzyka uznaniowości i korupcji.

Skala takiego finansowania zadań publicznych w trzech ostatnich latach przybrała nienotowane dotąd rozmiary. Na koniec 2022 roku Bank Gospodarstwa Krajowego obsługiwał 20 funduszy, z których 11 powstało po 2019 roku. Wpływy i wydatki tych funduszy wyniosły ponad 100 mld zł, co stanowiło równowartość około 3,5% produktu krajowego brutto. Od początku 2023 roku BGK powierzono także obsługę Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, funkcjonującego dotychczas w formie państwowego funduszu celowego.

*Na koniec 2022 roku BGK obsługiwał 20 funduszy, z których 11 powstało po 2019 roku. Ich wpływy i wydatki wyniosły ponad 100 mld zł, co stanowiło równowartość około 3,5% PKB.*

Kolejnym czynnikiem zniekształcającym wartość deficytu jest narastające od kilku lat zjawisko przekazywania nieodpłatnie różnym podmiotom skarbowych papierów wartościowych.

W 2022 roku, z pominięciem rachunku wydatków budżetu państwa, a co za tym idzie również wyniku budżetu państwa, przekazano nieodpłatnie różnym podmiotom skarbowe papiery wartościowe

o wartości nominalnej niemal 26 mld zł. Łączna wartość takiego finansowania w latach 2019–2022 wyniosła ponad 73 mld zł. W 2022 roku obligacje otrzymały m.in. uczelnie publiczne, jednostki publicznej radiofonii i telewizji, Fundusz Reprywatyzacji, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. oraz Bank Gospodarstwa Krajowego.

Na wysokość deficytu wykazanego w 2022 roku miały również wpływ operacje dokonane pod koniec 2021 roku. Ustalono wówczas wykaz wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego w wysokości 7,6 mld zł oraz dokonano wpłat do różnego rodzaju funduszy w wysokości 31,8 mld zł. Rozwiązania te pozwalały w 2022 roku finansować szereg zadań, nie wpływając na wynik tego roku.

Nie kwestionując celowości udzielanego wsparcia, zwracamy uwagę, że odbyło się to z pominięciem ustawy budżetowej, choć miało istotny wpływ na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz na przyrost długu tego sektora.

*Na wysokość deficytu wykazanego w 2022 roku miały również wpływ operacje dokonane pod koniec 2021 roku.*

Jeszcze raz podkreślę, że finansowanie znacznej części zadań poza budżetem państwa przyczynia się do ograniczenia roli tego budżetu, a ustawa budżetowa – wbrew zasadzie określonej w art. 109 ustawy o finansach publicznych – przestaje być podstawą gospodarki finansowej państwa

w danym roku budżetowym. Podstawowy charakter budżetu państwa wynika wprost z art 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja ma najwyższą moc prawną w systemie źródeł prawa w państwie i żadne inne ustawy nie powinny prowadzić do omijania zawartych w niej przepisów.

Niestety od ponad trzech lat jest inaczej, co zaprezentowaliśmy Państwu w tegorocznej „Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej”.

Najwyższa Izba Kontroli nie znajduje uzasadnienia do łamania podstawowych zasad budżetowych, w tym zasady jawności, przejrzystości, roczności, jedności i zupełności budżetu.

### Wysoki Sejmie!

Zarówno zadłużenie Skarbu Państwa, jak i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrosły w ciągu 2022 roku o ponad 100 mld zł. Dynamika wzrostu długu Skarbu Państwa była przy tym ponaddwukrotnie wyższa niż rok wcześniej. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł na koniec 2022 roku ponad 1,5 biliona zł. Koszt obsługi długu Skarbu Państwa wyniósł 32,7 mld zł, a jego udział w wydatkach budżetu 6,3%. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na ryzyko wzrostu kosztów obsługi zadłużenia w kolejnych latach.

*„Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł na koniec 2022 roku ponad 1,5 biliona zł i był o ponad 302 mld zł wyższy niż państwowy dług publiczny.”*

Relacje państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto wyniosły na koniec 2022 roku odpowiednio 39,3% i 49,1%. Zmniejszenie się tych relacji w stosunku do stanu na koniec 2021 roku nie było jednak efektem ograniczenia skali zadłużenia, lecz skutkiem istotnego wzrostu wartości nominalnej produktu krajowego brutto w efekcie wysokiej inflacji w 2022 r., która w grudniu osiągnęła wartość 16,6%.

Jak już wspomniałem, na koniec 2022 roku wystąpiła rekordowa różnica między długiem publicznym obliczanym według metodologii unijnej, a długiem ustalonym według zasad krajowych.

Na koniec minionego roku dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był o ponad 302 mld zł wyższy niż państwowy dług publiczny! Stanowiło to 9,8% produktu krajowego brutto.

Ponadto należy zaznaczyć, że w latach 2020–2022 Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Polski Fundusz Rozwoju SA zaciągnęły zobowiązania o wartości 240,3 mld zł w celu pozyskania środków na realizację zadań publicznych. Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli koszty obsługi obligacji emitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju SA oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy będą wyższe w całym okresie ich zapadalności o ponad 12 mld zł niż gdyby dług ten zaciągnął bezpośrednio Skarb Państwa! Tym samym taki sposób finansowania zadań państwa jest w ocenie Izby nieuzasadniony ekonomicznie.

Mając na uwadze powyższe, tym bardziej przykre i przerażające są komunikaty przekazywane opinii publicznej przez Ministerstwo Finansów, sprowadzające unijną definicję długu do pozycji czysto statystycznej, nierodzącej żadnych konsekwencji poza obowiązkiem sprawozdawczym.

Pokazuje to tylko skalę deprecjonowania znaczenia kategorii określającej jasno stan finansów państwa, w tym jego faktyczne, realne zadłużenie.

Zwracam uwagę, że ta czysto statystyczna, zdaniem Ministerstwa Finansów, kwota 300 mld zł oznacza obciążenie przyszłych pokoleń koniecznością spłaty bardzo realnego długu przez wiele lat.

### **Wysoki Sejmie!**

Najwyższa Izba Kontroli ujawniła szereg nieprawidłowości związanych z realizacją ustawy budżetowej na rok 2022.

Najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczą obszaru zamówień publicznych, ksiąg rachunkowych, sprawozdawczości, przyznawania i rozliczania dotacji oraz kontroli zarządczej. Ujawniono zarówno naruszenia obowiązujących przepisów, jak również brak rzetelności w działalności organów państwa czy przypadki niegospodarności. Bez uzyskania zgody Komisji Europejskiej udzielono dotacji celowej w wysokości 800 mln zł na dopłatę do redukcji zdolności produkcyjnych Polskiej Grupy Górniczej SA. Podobnie bez uzyskania takiej zgody Minister Finansów udzielił gwarancji w kwocie 24,6 mld zł za zobowiązania podmiotów zaciągane m.in. w celu zabezpieczenia ciągłości dostaw paliwa gazowego. Zgody Komisji Europejskiej nie uzyskano także przed przekazaniem

przedsiębiorstwom górniczym obligacji o wartości ponad 1 mld zł. Kolejnym działaniem naruszającym przepisy było przyznanie przez Ministra Edukacji i Nauki dotacji celowych w kwocie 6 mln zł na realizację inwestycji trzem podmiotom niespełniającym kryterium jej otrzymania. Przejawem niegospodarności było natomiast nieuzasadnione zerwanie lokaty terminowej Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych na kwotę 6 mld zł, co skutkowało utratą przychodów w kwocie blisko 32 mln zł. W 2022 roku doszło również do sytuacji, w której jedna z podstawowych formacji dbających o bezpieczeństwo państwa, tj. Policja zakończyła rok ze zobowiązaniami wymagalnymi na kwotę przekraczająca 47 mln zł. Istotne nieprawidłowości stwierdzono także w Instytucie Pokolenia, Instytucie Strat Wojennych im. Jana Karłowicza, Banku Tkanek Oka, Agencji Uzbrojenia oraz Funduszu Medycznym, których działalność Izba oceniła negatywnie.

Szczegółowe wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 roku przedstawiliśmy w odrębnych dokumentach przekazanych Pani Marszałek oraz komisjom sejmowym w połowie czerwca tego roku.

### **Wysoki Sejmie!**

Przechodząc do oceny wykonania założeń polityki pieniężnej w 2022 roku, należy wskazać na znaczący wzrost inflacji w 2022 roku do poziomów nienotowanych od 25 lat. W październiku 2022 roku jej roczny wskaźnik sięgnął 17,9% i był najwyższy w 2022 roku. Średnioroczne tempo wzrostu cen konsumpcyjnych w 2022 roku wyniosło 14,4%. Kształtowało się ono o 10,9 punktów procentowych powyżej górnej granicy dopuszczalnych odchyień

od celu inflacyjnego ustalonego w „Założeniach polityki pieniężnej na rok 2022”.

Do końca września 2022 roku Rada Polityki Pieniężnej konsekwentnie kontynuowała rozpoczęty w październiku 2021 roku cykl podwyżek stóp procentowych, co znajdowało uzasadnienie w prognozach inflacji, a Najwyższa Izba Kontroli uznała za działanie właściwe i adekwatne do przebiegu sytuacji.

Wpływ na wzrost cen miały zarówno czynniki zewnętrzne, co podkreślała Rada Polityki Pieniężnej, jak i czynniki, na które Narodowy Bank Polski (NBP) mógł oddziaływać instrumentami polityki pieniężnej.

W październiku 2022 roku Rada Polityki Pieniężnej zmieniła swoje podejście i zawiesiła cykl podwyżek stóp procentowych, mimo dużej niepewności dotyczącej ryzyk mających wpływ na inflację. Dokonała tego, pomimo że nie dysponowała jednoznaczными przesłankami wskazującymi na zasadność takiej decyzji, a wskaźnik inflacji ukształtował się w październiku 2022 roku na poziomie 17,9%, czyli nieotworzonym od 1997 roku.

W prognozach Narodowego Banku Polskiego pojawiły się dane wskazujące na możliwe osłabienie koniunktury gospodarczej w kraju, które Rada uznała za realne, przyjmując, że wraz z wygaszeniem czynników powodujących istotny wzrost inflacji w 2022 roku nastąpi powrót wskaźnika inflacji do celu przyjętego w Założeniach.

Zdaniem NIK takie przedstawienie priorytetów można uznać za sprzeczne z przepisami ustawy o Narodowym Banku Polskim, które stanowią, że podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie

stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to celu podstawowego.

Ponadto zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przyjęcie takiej strategii może oznaczać powolniejszy proces powrotu do celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego.

*W październiku 2022 roku Rada Polityki Pieniężnej zmieniła podejście i zawiesiła cykl podwyżek stóp procentowych, mimo dużej niepewności dotyczącej ryzyk mających wpływ na inflację.*

W wyniku wysokiej inflacji już nastąpiło zubożenie społeczeństwa wynikające z trwałej utraty wartości nabywczej pieniądza, nazywane przez finansistów „podatkiem inflacyjnym”. Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli wartość tego „podatku” można oszacować na co najmniej 150 mld zł, a jego ciężar poniosły przede wszystkim gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa niefinansowe.

W pierwszej połowie 2022 roku Rada Polityki Pieniężnej, prowadząc zaostrzoną politykę pieniężną ukierunkowaną na sprowadzenie poziomu inflacji do ustalonego celu, przekazywała komunikaty zbieżne z podejmowanymi działaniami, iż dostrzega i zamierza przeciwdziałać rosnącej inflacji. Jednak w drugiej połowie 2022 roku w komunikacji Narodowego Banku Polskiego pojawiły się akcenty sygnalizujące możliwość stopniowego spadku inflacji i możliwość obniżek stóp procentowych, co było niezrozumiałe i niespójne z aktualną



sytuacją i mogło negatywnie wpływać na wiarygodność Narodowego Banku Polskiego, a w konsekwencji na skuteczność jego działań.

*Mimo wysokiego poziomu wskaźników inflacji w 2022 roku Narodowy Bank Polski nie wykorzystał możliwości emisji obligacji, która mogłaby stanowić dodatkowy, komplementarny instrument przeciwdziałania wzrostowi cen.*

Zarząd Narodowego Banku Polskiego w 2022 roku zrealizował operacyjny cel polityki pieniężnej, polegający na utrzymaniu krótkoterminowych stóp procentowych na rynku międzybankowym blisko stopy referencyjnej NBP. Jednak gdy stopa referencyjna NBP jest ustalona na poziomie, który nie zapewnia stabilności cen, realizacja celu operacyjnego nie przekłada się na osiągnięcie celu inflacyjnego.

Mimo wysokiego poziomu wskaźników inflacji w 2022 roku Narodowy Bank Polski nie wykorzystał w ubiegłym roku przewidzianej w ustawie o Narodowym Banku Polskim oraz w „Założeniach polityki pieniężnej na 2022 rok” możliwości emisji obligacji, co mogłoby stanowić dodatkowy, komplementarny instrument przeciwdziałania wzrostowi cen.

### **Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!**

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku”, 7 czerwca 2023 roku podjęło uchwałę, w której wyraziło opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów

za 2022 rok. W uchwale wskazano najważniejsze ustalenia kontroli budżetowej oraz zachodzące od 2020 roku zmiany w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa prowadzona jest w znacznej części poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu. Jak już powiedziałem na początku, zmiany te Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie. Jest to pierwszy raz od 1994 roku, kiedy Kolegium NIK nie wyraziło pozytywnej opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazało na konieczność podjęcia działań w celu przywrócenia przejrzystości finansów publicznych. Podkreśliło jednocześnie potrzebę przywrócenia budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego zgodnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności zaprzestania redystrybucji środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową. Kolegium wskazało również, iż niezbędne jest przywrócenie ustawie budżetowej roli podstawowego aktu zarządzania finansami państwa, odzwierciedlającego jego dochody i wydatki, co zapewni, że będzie ona podstawowym narzędziem prezentującym stan nierównowagi finansów publicznych i sprawowania kontroli nad procesami zachodzącymi w obszarze finansów. Zdaniem Kolegium konieczne jest włączenie do ustawy budżetowej planów finansowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

### **Wysoki Sejmie!**

Chciałbym zapewnić, że wszystkie wyłożone w dniu dzisiejszym oceny wynikają

z głębokiej troski o dobro Rzeczypospolitej Polskiej. Jako prezes Najwyższej Izby Kontroli z niepokojem obserwuję jak coraz większym zagrożeniem dla demokracji jest postępujący brak jawności i przejrzystości finansów publicznych – a więc zasad stanowiących trwałe fundament demokratycznego państwa prawnego! Dokonywanie operacji finansowych na ogromną skalę, prowadzących do wzrostu długu publicznego z pominięciem budżetu państwa i pozwalających na wykazanie w budżecie państwa dowolnego wyniku, potwierdzają, że na niespotykaną dotychczas skalę, przez 26 lat stosowania Konstytucji, następuje debudżetyzacja finansów publicznych!

Dlatego też zaobserwowane przez NIK zagrożenia związane z funkcjonowaniem państwa, a dotyczące obecnego sposobu zarządzania finansami publicznymi, pozwalają na sformułowanie tezy, że mamy do czynienia z systematycznym rozproszeniem odpowiedzialności politycznej i prawnej wynikającej z niespotykanej dotychczas skali debudżetyzacji finansów publicznych!

Pozbawienie ustawy budżetowej jej rangi politycznej przez sprowadzenie jej funkcji do roli „automatu” do wypłaty świadczeń wynikających z odrębnych ustawowych zobowiązań jest niszczeniem demokracji! Jest pozbawieniem elementarnych uprawnień

władzy ustawodawczej względem władzy wykonawczej!

Przypomnę, że już Tadeusz Grodyński w 1932 r. wskazywał, iż budżet stanowi „obowiązującą granicę działalności władzy wykonawczej przez powołaną do tego konstytucyjną władzę ustawodawczą”<sup>2</sup>.

To ustawa budżetowa jest aktem, z którego większość obywateli czerpie wiedzę na temat zadań publicznych planowanych do realizacji w danym roku budżetowym, zaś sam budżet winien być postrzegany jako zatwierdzony przez parlament plan finansowy najwyższej rangi. Dziś proporcje te zostały zachwiane!

*”Pozbawienie ustawy budżetowej jej rangi politycznej przez sprowadzenie do roli „automatu”, służącego wypłacie świadczeń wynikających z odrębnych ustawowych zobowiązań, jest niszczeniem demokracji!*

Z tego miejsca apeluję dziś do rządzących: dalsze rozproszenie zarządzania finansami publicznymi, ta swoista inżynieria finansowa doprowadzi ostatecznie do zniesienia jakiegokolwiek odpowiedzialności politycznej i prawnej za to zarządzanie. Nie można wyrazić na to zgody.

Dziękuję za uwagę.

<sup>2</sup> T. Grodyński: *Zasady gospodarowania budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 9.



## Badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP

# Model kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności

Celem opracowania jest przedstawienie modelu kontroli wykonania zadań, który polega na badaniu poszczególnych elementów zdolności operacyjnej. Dokumentami stanowiącymi punkt odniesienia w procesie kontrolnym są Program rozwoju Sił Zbrojnych RP, plany pochodne oraz programy operacyjne. Proponowane podejście ma zapewnić kompleksowe badanie projektów realizowanych przez polską armię w dziedzinie obronności.

**MICHAŁ PAWELLA**

### Wprowadzenie

Zapewnienie wiarygodnej informacji o stanie i kierunkach rozwoju państwa oraz wsparcie instytucji publicznych to inicjatywy zdefiniowane w obowiązującej Strategii Najwyższej Izby Kontroli<sup>1</sup>, które w znacznym stopniu determinują działania podejmowane przez jednostki kontrolne. W celu zapewnienia warunków do ich realizacji należy poszukiwać rozwiązań, które będą służyć poprawie efektywności działania JONIK<sup>2</sup>. Potrzeba optymalizacji poszczególnych procesów wynika zarówno z czynników wewnętrznych, m.in. konieczności

sprostania wyzwaniom ekonomicznym, technologicznym czy społecznym, jak również zmieniającego się dynamicznie środowiska zewnętrznego. Kluczowa działalność Izby musi podlegać ciągłej weryfikacji, aby była organizacją zdolną do uczenia się, adaptującą do zmieniających się warunków funkcjonowania. Zasadniczym procesem realizowanym przez NIK jest kontrola zadań publicznych, która w największym stopniu powinna być uwarunkowana szeroko rozumianymi potrzebami interesariuszy, przy uwzględnieniu posiadanych zasobów. Zakładając, że zostały spełnione ogólne warunki do podjęcia właściwego działania, tzn. kontrola jest w interesie

<sup>1</sup> *Strategia NIK na lata 2021-2024*, wprowadzona zarządzeniem Prezesa NIK nr 77/2020 z 15.10.2020.

<sup>2</sup> Jednostki organizacyjne Najwyższej Izby Kontroli.

obywateli i państwa oraz nie występują ograniczenia organizacyjno-finansowe, kluczowym elementem wyznaczającym ramy procesu będzie program kontroli<sup>3</sup>, zgodnie z którym zostanie przeprowadzone postępowanie kontrolne. Poszukiwanie, a następnie wdrożenie najlepszego modelu działania, który będzie standardem w określonym obszarze aktywności jednostki kontrolnej, wydaje się warunkować osiągnięcie zakładanych celów<sup>4</sup>. Kontrole prowadzone w Siłach Zbrojnych i np. w Policji, pomimo że dotyczą bezpieczeństwa państwa, są w istocie uwarunkowane zupełnie innym otoczeniem prawnym czy specyfiką działania tych podmiotów, co w znacznym stopniu uniemożliwia stosowanie wypracowanych w innych obszarach modeli kontroli.

Celem opracowania jest przedstawienie modelu kontroli wykonania zadań, który będzie polegał na badaniu poszczególnych elementów zdolności operacyjnej. Dokumentami stanowiącymi punkt odniesienia są Program rozwoju Sił Zbrojnych RP, plany pochodne oraz programy operacyjne. Proponowane podejście ma zapewnić kompleksowe badanie projektów realizowanych w dziedzinie obronności w zakresie przygotowania Sił Zbrojnych RP<sup>5</sup> do wykonywania zadań. Należy podkreślić, że obecna dynamika zmian w środowisku bezpieczeństwa europejskiego, trwająca od ponad roku pełnoskalowa wojna

prowadzona przez Federację Rosyjską na terytorium i przeciwko Ukrainie spowodowały, że polskie SZ muszą podejmować większą liczbę zadań, przy jednoczesnym wysiłku służącym osiągnięciu pożądaných zdolności operacyjnych oraz utrzymaniu już pozyskanych. Zgodnie z założeniami resortu obrony narodowej w kolejnych latach ma nastąpić znaczne zwiększenie liczebności żołnierzy do wielkości 300 tysięcy. Jednocześnie wydatki przeznaczane na finansowanie potrzeb obronnych, zgodnie z art. 40 ust 1 ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny<sup>6</sup>, mają zostać zwiększone w tym roku do 3% produktu krajowego brutto (PKB, wobec 2,2% w 2022 roku) i pozostawać na tym poziomie w dalszej perspektywie. Przekładając wskaźnik procentowy na wielkość nominalną wydatków poniesionych w zeszłym roku, w części 29. – Obrona narodowa, ich wysokość wynosiła około 57 mld zł. Poza wydatkami budżetowymi resort obrony narodowej zwiększył możliwości finansowania wydatków obronnych tworząc Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, który będzie obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego<sup>7</sup>. Zgodnie z założeniami Fundusz będzie zasilany m.in. skarbowymi papierami wartościowymi, obligacjami wyemitowanymi przez BGK, objętymi gwarancją Skarbu Państwa oraz wpłatami z zysku Narodowego Banku Polskiego. W ramach Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych tylko

<sup>3</sup> Wraz z aneksami.

<sup>4</sup> Kontrole zatwierdzone przez Kolegium NIK i zawarte w Planie kontroli NIK na dany rok.

<sup>5</sup> Dalej także Siły Zbrojne RP, Siły Zbrojne, SZ lub SZ RP.

<sup>6</sup> Dz.U. poz. 2305, dalej ustawa o obronie Ojczyzny.

<sup>7</sup> Dalej BGK.

w latach 2022–2023 Ministerstwo Obrony Narodowej<sup>8</sup> planuje przeznaczyć dodatkowe 69 miliardów złotych<sup>9</sup> na proces modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP. Stanowi to wyzwanie związane z pozyskaniem sprzętu wojskowego, ale również z intensyfikacją działalności resortu obrony w zakresie inwestycji infrastrukturalnych czy zwiększeniem możliwości oraz poprawą efektywności szkoleń. Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej najważniejsze założenia MON oraz wyzwania przed jakimi stoją Siły Zbrojne RP, poszukiwanie optymalnych narzędzi, które mogą być wykorzystane w kontrolach prowadzonych przez NIK w dziedzinie obronności warunkuje skuteczność oraz efektywność Izby jako aktywnego podmiotu odpowiedzialnego za wsparcie procesu sprawowania państwa.

### Zasadnicze dokumenty w procesie planowania

Analizując dokumenty dotyczące systemu bezpieczeństwa narodowego i obronnego państwa, odnoszące się do planowania i programowania przygotowań obronnych RP w tym zwłaszcza w obszarze Sił Zbrojnych, należy rozpocząć od wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>. Zgodnie z jej art. 126 Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem

Rzeczypospolitej Polskiej, który stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Z kolei art. 134 wskazuje Prezydenta RP jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych RP, który w czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad SZ za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej<sup>11</sup>. Rola Rady Ministrów<sup>12</sup> w systemie bezpieczeństwa RP w odniesieniu do Sił Zbrojnych została określona m.in. w art. 146 Konstytucji, gdzie przypisano jej odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Natomiast w art. 26 wskazano Siły Zbrojne RP jako podmiot odpowiedzialny za bezpieczeństwo zewnętrzne, który służy ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności granic.

W systemie planowania i programowania przygotowań obronnych RP szczególne znaczenie ma ustawa o obronie Ojczyzny. W jej art. 24 wskazano prerogatywy Prezydenta RP oraz odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów<sup>13</sup> za przygotowanie i wdrażanie strategicznych dokumentów. Zgodnie z przywołanym przepisem Prezydent RP przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do przygotowania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Dalej także MON.

<sup>9</sup> Strona internetowa Wojska Polskiego <<https://www.wojsko-polskie.pl/articles/tym-zyjemy-v/20-miliardow-zlotych-zasili-w-tym-roku-fundusz-wsparcia-sil-zbrojnych/>> (dostęp 17.4.2023).

<sup>10</sup> Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm., dalej Konstytucja RP lub Konstytucja.

<sup>11</sup> Dalej Minister ON lub Minister.

<sup>12</sup> Dalej Rada Ministrów lub RM.

<sup>13</sup> Dalej Prezes RM lub premier.

<sup>14</sup> Dalej Strategia lub Strategia BN lub SBN.

przed rozpoczęciem prac nad jej projektem, a następnie na wniosek Prezesa RM, w drodze postanowienia, zatwierdza dokument. We wstępie do obowiązującej SBN<sup>15</sup> podkreślono, że: „(...) Strategia określa kompleksową wizję kształtowania bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich jego wymiarach. Uwzględni aspekt podmiotowy (wymiar wewnętrzny bezpieczeństwa narodowego oraz środowisko międzynarodowe – stosunki bilateralne, współpracę regionalną, w skali globalnej oraz współpracę na forach organizacji międzynarodowych) oraz przedmiotowy (uwzględni wszystkie wymiary funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego). (...). Zapisy zawarte w niniejszym dokumencie powinny znaleźć rozwinięcie i odzwierciedlenie w krajowych dokumentach strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i rozwoju Polski”.

Kolejnym dokumentem w hierarchii jest Polityczno-strategiczna dyrektywa obronna Rzeczypospolitej Polskiej<sup>16</sup>, która zgodnie z art. 24. ust. 1 pkt 4 ustawy o obronie Ojczyzny jest wydawana przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa RM w drodze postanowienia. Proces opracowania dokumentu jest poprzedzony przygotowaniem obronnymi Rzeczypospolitej Polskiej, które są realizowane przez Radę Ministrów na podstawie rekomendacji wydanych przez Prezydenta RP.

W ustawie wskazano, że dyrektywa stanowi dokument wykonawczy do Strategii BN. Z uwagi na zawartość oraz istotne znaczenie dla bezpieczeństwa RP posiada klauzulę „TAJNE”. Zawiera bowiem nie tylko strategiczną ocenę zagrożeń polityczno-militarnych ujętych w Strategii, ale również określa narodowe sytuacje planistyczne i stosownie do zagrożeń wskazuje scenariusze działania, nakreślając sposoby reagowania obronnego państwa zarówno w warunkach zewnętrznego, jak i wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa, a także w czasie wojny. Dyrektywa uwzględnia zobowiązania Polski wynikające z członkostwa w NATO i Unii Europejskiej – stosownie do treści SBN. W znaczeniu planistycznym PSDO określa ramy planowania obronnego w państwie, stanowiąc swoiste wytyczne co do zakresu i obszaru planowania operacyjnego. Ponadto stanowi punkt odniesienia do procesu programowania rozwoju SZ RP, w szczególności przeglądu potrzeb operacyjnych. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustawodawca w wyżej przywołanym przepisie ustawy o obronie Ojczyzny wskazał, iż poza dyrektywą występują inne dokumenty wykonawcze do Strategii BN, ale ich nie wymienił. Z analizy istniejących wynika, że dokumentem wykonawczym do SBN, oprócz PSDO, jest resortowa Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Strategia została zatwierdzona 12.5.2020 przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

<sup>16</sup> Dalej dyrektywa lub PSDO.

<sup>17</sup> Art. 9 pkt 3 ustawy z 6.12.2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.). Ostatnia „Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022” została przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 9.4.2013.

W art. 27 ustawy o obronie Ojczyzny określono zadania dla Rady Ministrów w ramach zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, do których należy m.in. opracowanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego oraz planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojusznicych.

Kolejnym dokumentem związanym z procesem planowania obronnego RP jest rozporządzenie Rady Ministrów z 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego<sup>18</sup>. Określa ono nie tylko kompetencje organów administracji publicznej w tej dziedzinie, ale również wskazuje hierarchię dokumentów oraz wyodrębnia dwa kluczowe podprocesy planowania obronnego, tzn. planowanie operacyjne oraz programowanie obronne.

Zgodnie z § 2 pkt 7 ww. rozporządzenia przez planowanie operacyjne należy rozumieć ustalanie czynności dotyczących przygotowania i działania organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie

wojny, ujętych w formie zestawów zadań operacyjnych, a także ustalanie sił i środków niezbędnych do ich wykonania. Planowanie operacyjne, zgodnie z § 4 rozporządzenia, odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w Strategii BN oraz PSDO. Jednocześnie na podstawie § 5 w ramach planowania operacyjnego sporządza się:

1. Plan reagowania obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, który sporządza Minister Obrony Narodowej<sup>19</sup>;
2. Plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej, które sporządzają ministrowie kierujący działami administracji rządowej w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej;
3. Plany operacyjne funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, które sporządzają te organy i kierownicy tych jednostek;
4. Plany operacyjne funkcjonowania województw, które sporządzają wojewodowie w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej i spraw wewnętrznych;
5. Plany operacyjne funkcjonowania urzędów marszałkowskich, które sporządzają marszałkowie województw w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami;
6. Plany operacyjne funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów,

<sup>18</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1911. Dalej rozporządzenie RM w sprawie przygotowań obronnych państwa.

<sup>19</sup> W uzgodnieniu z: ministrami kierującymi działami administracji rządowej, Szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefem Agencji Wywiadu – stosownie do ich właściwości.

które sporządzają starostowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami;

7. Plan operacyjny funkcjonowania Miasta Stołecznego Warszawy, który sporządza Prezydent miasta w uzgodnieniu z Wojewodą Mazowieckim;

8. Plany operacyjne funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta, które sporządzają wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami.

W ramach planowania operacyjnego sporządza się również plany operacyjne Sił Zbrojnych oraz plany szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, a także plany osłony technicznej. Na poziomie Ministerstwa Obrony Narodowej dokumentem stanowiącym wynik planowania operacyjnego jest Plan użycia Sił Zbrojnych, który zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o obronie Ojczyzny, na wniosek Ministra, jest zatwierdzany przez Prezydenta RP w drodze postanowienia. Wszystkie plany wynikowe z planowania operacyjnego są dokumentami niejawnymi.

Drugim podprocesem w planowaniu obronnym państwa jest programowanie obronne, które zgodnie z § 2 pkt 8 rozporządzenia RM w sprawie przygotowań obronnych państwa obejmuje ustalanie zadań obronnych realizowanych w czasie pokoju, ujętych w formie przedsięwzięć

rzeczowo-finansowych, w celu utrzymania i rozwoju potencjału obronnego państwa oraz przygotowania Sił Zbrojnych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, a także projektowanie środków budżetowych przeznaczonych na ten cel. Programowanie obronne odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w Strategii BN<sup>20</sup> oraz w wytycznych Rady Ministrów<sup>21</sup> do programowania przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej na piętnastoletni okres planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, których projekt sporządza raz na cztery lata Minister Obrony Narodowej, z dwuletnim wyprzedzeniem w stosunku do początkowego roku ich obowiązywania. Zgodnie z § 9 rozporządzenia w ramach programowania obronnego, co cztery lata, przyjmując piętnastoletni horyzont planistyczny rozpoczynający się w roku nieparzystym, sporządza się:

1. Program pozamilitarnych przygotowań obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, który sporządza Minister Obrony Narodowej;
2. Program doskonalenia obrony cywilnej, który sporządza Szef Obrony Cywilnej Kraju;
3. Programy pozamilitarnych przygotowań obronnych<sup>22</sup>;

<sup>20</sup> Tak stanowi § 8 rozporządzenia RM w sprawie przygotowań obronnych państwa.

<sup>21</sup> Dalej wytyczne RM do programowania przygotowań obronnych RP.

<sup>22</sup> Działów administracji rządowej, które sporządzają kierujący nimi ministrowie, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będące dysponentami części budżetowych, które sporządzają te organy, województw, które sporządzają wojewodowie – w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej.



4. Programy doskonalenia obrony cywilnej<sup>23</sup>.

W ramach programowania obronnego na poziomie resortu obrony sporządza się również Program rozwoju SZ RP oraz Program mobilizacji gospodarki, który po wejściu w życie ustawy o obronie Ojczyzny został zastąpiony Planem zabezpieczenia potrzeb Sił Zbrojnych realizowanych przez przedsiębiorców<sup>24</sup>.

### Program rozwoju Sił Zbrojnych RP

Podstawą prawną programowania rozwoju Sił Zbrojnych jest ustawa o obronie Ojczyzny, która w dziale V określa ramy procesu z wyszczególnieniem istotnych dokumentów, które muszą być w nim uwzględnione. Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy to Prezydent RP, jako zwierzchnik Sił Zbrojnych, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, wydaje Główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa<sup>25</sup>. Jednocześnie zgodnie z § 8 rozporządzenia RM w sprawie przygotowań obronnych państwa programowanie obronne, w tym programowanie rozwoju Sił Zbrojnych RP, odbywa się na podstawie ustaleń przyjętych w Strategii BN oraz w wytycznych RM

do programowania przygotowań obronnych RP. Pomimo że zarówno w ustawie o obronie Ojczyzny, jak i ww. rozporządzeniu nie została literalnie wskazana PSDO jako dokument, który musi być uwzględniony w programowaniu obronnym, należy przyjąć, iż z uwagi na jego zawartość<sup>26</sup> oraz konieczność zachowania logicznej kontynuacji procesu nie jest możliwe prawidłowe przeprowadzenie programowania<sup>27</sup> rozwoju Sił Zbrojnych bez jej uwzględnienia.

Zgodnie z art. 36 ustawy o obronie Ojczyzny Rada Ministrów na podstawie Głównych kierunków wydanych przez Prezydenta RP oraz uwzględniając potrzeby obronne Rzeczypospolitej Polskiej, po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa<sup>28</sup>, określa Szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych<sup>29</sup> na kolejne 15 lat. Przy opracowaniu dokumentu konieczne jest uwzględnienie, stosownie do zasad planowania obronnego w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego<sup>30</sup>, zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej przyjętych w ramach planowania obronnego NATO.

Na podstawie wymienionych dokumentów rozpoczyna się w resorcie obrony narodowej proces programowania

<sup>23</sup> Działów administracji rządowej, które sporządzają kierujący nimi ministrowie, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej będące dysponentami części budżetowych, które sporządzają te organy, województw, które sporządzają szefowie obrony cywilnej województw – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

<sup>24</sup> Art. 651 ustawy o obronie Ojczyzny.

<sup>25</sup> Dalej Główne kierunki.

<sup>26</sup> M.in. ocenę zagrożeń militarno-politycznych, sytuacje planistyczne i scenariusze reagowania.

<sup>27</sup> M.in. Podprocesu I – *Ocena zagrożeń i określenie katalogu zdolności operacyjnych SZ RP do wypełniania misji i realizacji zadań* oraz Podprocesu II – *Przegląd potrzeb dla zdolności operacyjnych*.

<sup>28</sup> Wyrażonej w uchwale.

<sup>29</sup> Dalej Szczegółowe kierunki.

<sup>30</sup> NATO.

Sił Zbrojnych. Zgodnie z art. 6 ustawy z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej<sup>31</sup> w czasie pokoju Minister kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego<sup>32</sup>. Art. 8 ust. 1 pkt 8 ustawy stanowi, że to Szef Sztabu jest odpowiedzialny za programowanie wieloletniego rozwoju Sił Zbrojnych RP, wspomagany przez Sztab Generalny Wojska Polskiego. Dokumentem określającym przebieg tego programowania, wskazującym uczestników procesu wraz z ogólnym zakresem ich zadań i kompetencji jest decyzja nr 393/ZPiPRSZ-P5 Ministra Obrony Narodowej z 9 grudnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia do użytku w resorcie obrony narodowej Metodyki programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP<sup>33</sup>. Na jej podstawie programowanie rozwoju SZ RP jest procesem, w ramach którego cele strategiczne rozwoju systemu obronnego państwa przekładane są na działania niezbędne do osiągnięcia lub utrzymania zakładanego poziomu zdolności operacyjnych SZ RP. Algorytm programowania rozwoju służący pozyskiwaniu zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP obejmuje trzy części: Podproces I – Ocena zagrożeń oraz określenie katalogu zdolności operacyjnych SZ RP do wypełniania misji i realizacji zadań, Podproces II – Przegląd potrzeb

dla zdolności operacyjnych oraz Podproces III – Projektowanie celów szczegółowych rozwoju systemów funkcjonalnych SZ RP oraz zadań warunkujących ich osiągnięcie. Należy podkreślić, że wskazane powyżej podprocesy powinny być zharmonizowane z planowaniem obronnym NATO oraz procesem rozwoju zdolności obronnych Unii Europejskiej, z zachowaniem zasady racjonalnego godzenia narodowych interesów obronnych z interesami NATO i UE.

Celem programowania rozwoju SZ RP jest utrzymanie i osiągnięcie pożądanego poziomu zdolności operacyjnych przez SZ RP<sup>34</sup>, a istotą – przełożenie głównych i szczegółowych kierunków rozwoju SZ RP na cel główny, cele szczegółowe oraz zadania służące ich osiągnięciu w odniesieniu do każdego systemu funkcjonalnego, a tym samym budowa, rozwój lub utrzymanie pożądaných zdolności operacyjnych SZ RP<sup>35</sup>. Dokumentem wynikowym programowania w resorcie obrony narodowej jest Program rozwoju SZ RP wprowadzony przez Ministra w drodze zarządzenia, po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa. Obecnie obowiązującym dokumentem w planowaniu obronnym państwa jest Program rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2021–2035<sup>36</sup>. Podstawą jego wydania jest art. 37 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, a zawartość

<sup>31</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1438, dalej ustawa o urzędzie Ministra ON.

<sup>32</sup> Z wyłączeniem Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej – do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej. Dalej Szef Sztabu Generalnego WP.

<sup>33</sup> Dalej decyzja nr 393/ZPiPRSZ-P5 (niepublikowana).

<sup>34</sup> Pkt 1.1 ppkt 1 decyzji nr 393/ZPiPRSZ-P5.

<sup>35</sup> Pkt 1.1 ppkt 5 decyzji nr 393/ZPiPRSZ-P5.

<sup>36</sup> Wydany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z 25.5.2001 o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 161). Ustawa została uchylona 23.4.2023 przez ustawę o obronie Ojczyzny.

wskazano w ust. 2 wyżej przywołanego artykułu. Program rozwoju SZ RP określa szczegółowo m.in. zakres modernizacji Sił Zbrojnych RP oraz plany harmonijnego rozwoju dotyczące wszystkich zdolności operacyjnych, systemu szkolenia i dyslokacji jednostek wojskowych na najbliższe lata. Dokument definiuje także liczebność oraz skład bojowy poszczególnych komponentów Sił Zbrojnych RP. Program rozwoju SZ RP jest dokumentem niejawnym i stanowi podstawę dalszych szczegółowych prac planistycznych na kolejnych poziomach kierowania i dowodzenia.

#### **Plany pochodne i programy operacyjne**

Dokumentami opracowanymi na podstawie Programu rozwoju SZ RP, a jednocześnie uszczegóławiającymi jego treść są plany pochodne, które dzielą się na plany zasadnicze, centralne plany rzeczowe oraz plany uzupełniające.

Zasadnicze plany pochodne odnoszą się do osiągnięcia, utrzymania i rozwoju określonych zdolności operacyjnych SZ RP i systemów oraz zabezpieczenia potrzeb rzeczowych w tym zakresie. Tworzą one zamknięty, spójny logicznie i merytorycznie oraz zbilansowany finansowo i osobowo zestaw dokumentów planistycznych. Do zasadniczych planów zalicza się:

- Plan rozwoju zdolności Sił Zbrojnych RP do dowodzenia w latach...;
- Plan rozwoju zdolności Sił Zbrojnych RP do rozpoznania w latach...;
- Plan rozwoju zdolności Sił Zbrojnych RP do rażenia w latach...;

- Plan rozwoju zdolności Sił Zbrojnych RP do przetrwania i ochrony wojsk w latach...;
- Plan rozwoju zdolności Sił Zbrojnych RP do zabezpieczenia logistycznego działań w latach...;
- Plan rozwoju systemu funkcjonalnego organizacji, uzupełnień i mobilizacji Sił Zbrojnych RP w latach...;
- Plan rozwoju systemu funkcjonalnego szkolenia Sił Zbrojnych RP w latach....

Centralne plany rzeczowe określają zabezpieczenie potrzeb niezbędnych do osiągnięcia, utrzymania i rozwoju poszczególnych zdolności operacyjnych SZ RP. Dokonuje się w nich zestawienia, agregacji i zbilansowania zadań rzeczowych w ramach zdolności operacyjnych SZ RP oraz ich bilansowania z prognozą budżetową ujętą w Programie rozwoju SZ RP. Szczegółowość centralnych planów rzeczowych powinna gwarantować jednoznaczne powiązanie z celami określonymi w Programie, a tym samym pozwalać na zawieranie umów wieloletnich. Do centralnych planów rzeczowych należą:

- Plan modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach...;
- Plan zakupów środków materiałowych dla Sił Zbrojnych RP w latach...;
- Plan inwestycji budowlanych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w ramach NSIP w latach....

Ostatnią grupą planów pochodnych są plany uzupełniające<sup>37</sup>, opracowywane na podstawie planów zasadniczych, stanowiące ich uszczegółowienie w odniesieniu

<sup>37</sup> 1. Plan rozwoju Wojsk Obrony Terytorialnej w latach...; 2. Plan rozwoju Żandarmerii Wojskowej w latach...; 3. Plan rozwoju wyższego szkolnictwa wojskowego Sił Zbrojnych RP w latach...; 4. Plan badań naukowych w resorcie

do rozwoju poszczególnych rodzajów SZ RP i innych ich komponentów, a także innych dziedzin związanych z Siłami Zbrojnymi RP.

Poza planami pochodnymi stanowiącymi rozwinięcie Programu rozwoju SZ RP, kluczowymi dokumentami w procesie budowy nowych zdolności operacyjnych są programy operacyjne. Program operacyjny oznacza zbiór wzajemnie ze sobą powiązanych i skoordynowanych we wszystkich obszarach funkcjonowania SZ RP przedsięwzięć, których realizacja zapewni osiągnięcie pożądaných zdolności operacyjnych. Uwzględnia możliwości równoległej realizacji przedsięwzięć w niezbędnych obszarach zadaniowych (w tym m.in. w zakresie szkolenia, organizacyjno-dyslokacyjnym, osiągnięcia gotowości bojowej, inwestycji, interoperacyjności, badań naukowych i prac rozwojowych,

pozyskiwania oraz modernizacji sprzętu wojskowego, a także zabezpieczenia eksploatacji<sup>38</sup>). Wszczęcie procedury ustanowienia programu operacyjnego odbywa się na podstawie zatwierdzonych przez Szefa Sztabu Generalnego WP rekomendacji wynikających z realizacji Podprocesu II<sup>39</sup> w ramach programowania rozwoju Sił Zbrojnych. Podstawę do rozpoczęcia procedury opracowania programu operacyjnego stanowi decyzja Ministra Obrony Narodowej w sprawie jego ustanawiania oraz ustalenia dyrektora programu, który jest odpowiedzialny za realizację całości projektu. Obowiązujące w poszczególnych cyklach planistycznych programy operacyjne są zdefiniowane w pkt. 3 rozdziału III Programu rozwoju SZ RP. W Programie rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2013–2022 ustanowiono 14 programów operacyjnych<sup>40</sup>.

---

obrony narodowej w latach...; 5. Plan rozwoju polityki kadrowej Sił Zbrojnych RP w latach...; 6. Plan rozwoju CYBER.MIL. w latach...; 7. Plan rozwoju jednostek organizacyjnych podległych Dowódcy Generalnemu RSZ w latach...; 8. Plan rozwoju Systemu Obrony Powietrznej Sił Zbrojnych RP w latach...; 9. Plan eksploatacji zasadniczego uzbrojenia i sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych RP w latach...; 10. Plan rozwoju jednostek organizacyjnych podporządkowanych Szefowi Inspektoratu Wspierania Sił Zbrojnych w latach...; 11. „Plan rozwoju jednostek organizacyjnych podległych Dowódcy Operacyjnemu RSZ w latach...; 12. Plan rozwoju jednostek organizacyjnych podległych Dowódcy Garnizonu Warszawa w latach...

<sup>38</sup> Decyzji nr 393/ZPiPRSZ-P5, s. 89.

<sup>39</sup> Podproces II – *Przegląd potrzeb dla zdolności operacyjnych*.

<sup>40</sup> 1) System Obrony Powietrznej; 2) Śmigłowce wsparcia bojowego, zabezpieczenia i VIP; 3) Zintegrowane systemy wsparcia dowodzenia oraz zobrazowania pola walki – C4ISR; 4) Modernizacje Wojsk Pancernych i Zmechanizowanych; 5) Zwalczanie zagrożeń na morzu; 6) Rozpoznanie obrazowe i satelitarne; 7) Indywidualne wyposażenie i uzbrojenie żołnierza – TYTAN; 8) Modernizacje Wojsk Rakietowych i Artylerii; 9) Symulatory i trenażery; 10) Samolot szkolno-treningowy AJT; 11) Samoloty transportowe; 12) Kołowe Transportery Opancerzone ROSOMAK; 13) Przeciwpancerne pociski kierowane SPIKE; 14) Rozpoznanie patrolowe. W ramach przeprowadzenia poszczególnych programów realizowano od kilku do kilkunastu zadań zakupowych. Przykładowo w PO dotyczącym Systemu Obrony Powietrznej planowane do pozyskania były: przeciwlotnicze zestawy rakietowe średniego zasięgu WISŁA, przeciwlotnicze zestawy rakietowe krótkiego zasięgu NAREW, samobieżne przeciwlotnicze zestawy rakietowe POPRAD, przenośne przeciwlotnicze zestawy patrolowe (ppzr) GROM/PIORUN, przeciwlotnicze systemy rakietowo-artyleryjskie bliskiego zasięgu PILICA, zdolne do przerzutu trójwspółrzędne stacje radiolokacyjne SOŁA/BYSTRZA oraz przeciwlotnicze artyleryjskie środki ogniowe NOTEĆ.

## Kontrola wykonania zadań

Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki<sup>41</sup> definiują kontrolę wykonania zadań jako niezależne badanie wydajności i skuteczności projektów, programów i instytucji publicznych, przeprowadzone z należyтым uwzględnieniem oszczędności i mające na celu ich poprawę. Celem takiej kontroli jest ocena i poprawa funkcjonowania programów publicznych, samych jednostek władzy centralnej i wszelkich jednostek z nimi powiązanych<sup>42</sup>. W jej trakcie można postawić dwa zasadnicze pytania. Pierwsze: czy zadania są wykonywane we właściwy sposób? Kontrola powinna odnosić się tu głównie do różnych aspektów oszczędności i wydajności operacji, przy uwzględnieniu wymogów prawa. Jednocześnie należy wskazać, że kwestia ta odnosi się bezpośrednio do „realizatora” zadania i wprowadzenia w życie określonej decyzji. Drugie pytanie brzmi: czy realizowane są właściwe zadania? Innymi słowy, czy przyjęta polityka jest odpowiednio wdrażana i czy zastosowano właściwe środki. Pytanie tego rodzaju odnosi się do skuteczności działania i weryfikacji, czy środek wybrany do osiągnięcia określonego celu był właściwy. Przy badaniu skuteczności działania należy w tym wypadku zachować

szczególną ostrożność, unikając kontroli w odniesieniu do decyzji politycznych<sup>43</sup>. Ciekawym elementem kontroli wykonania zadań jest możliwość różnego podejścia do badania. Pierwsze może być ukierunkowane na rezultaty, gdy sprawdzamy stan wykonania zadania i osiągnięcie zakładanych celów. Drugie podejście skupia się przede wszystkim na analizie problemów i polega na sprawdzeniu, czy zgłoszone problemy rzeczywiście istnieją, a jeżeli tak, w jaki sposób należy je rozumieć oraz jakie są ich przyczyny. Dopuszczalne w czasie kontroli wykonania zadań jest zastosowanie kombinacji dwóch wyżej wymienionych podejść.

### Model kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności

Model to układ założeń przyjmowanych w danej nauce ułatwiający rozwiązanie danego problemu badawczego. Jest uproszczonym obrazem badanego fragmentu rzeczywistości, w którym pomija się elementy nieistotne dla danego celu<sup>44</sup>. Zdefiniowanie modelu kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności musi zostać poprzedzone wskazaniem programu publicznego, obowiązującego w resorcie obrony narodowej, który stanowi punkt odniesienia dla wydajności i skuteczności podejmowanych działań.

<sup>41</sup> *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki. ISSAI 3000*, NIK, Warszawa 2009, s. 10.

<sup>42</sup> Tamże, s. 32.

<sup>43</sup> Dokumenty, na podstawie których powstaje Program rozwoju SZ RP, dookreślony w części tego opracowania zatytułowanej „Zasadnicze dokumenty w procesie planowania”, mają charakter polityczny. Prowadzenie kontroli dotyczącej tych kwestii obejmuje sprawdzenie poprawności realizacji procesu ich wydawania oraz kolejności prowadzonych prac zgodnie z opisaną hierarchicznością według zasad kontroli zgodności.

<sup>44</sup> Internetowa encyklopedia zarządzania <<https://mfiles.pl/pl/index.php/Model>> (dostęp 17.4.2023).

Zgodnie z przedstawioną we wcześniejszych częściach opracowania hierarchicznością dokumentów wydawanych w procesie planowania obronności Polski, należy uznać, że takim dokumentem jest Program rozwoju SZ RP<sup>45</sup> oraz pozostałe opracowywane na jego podstawie plany pochodne oraz programy operacyjne. W tym miejscu konieczne jest przypomnienie, że Program rozwoju SZ RP określa sposób, w jaki jest planowane osiągnięcie, rozwój lub utrzymanie pożądanych zdolności operacyjnych przez Siły Zbrojne, tym samym wszystkie treści zawarte w dokumencie zostały ustrukturyzowane w ujęciu właściwym dla zdolności operacyjnej. Sztab Generalny WP zdefiniował zdolność operacyjną jako potencjalną sprawność, możliwość podmiotu wynikającą z jego cech i właściwości, pozwalającą na podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia pożądanych efektów<sup>46</sup>. Zgodnie z definicją Komitetu Wojskowego NATO zdolność operacyjna oznacza system, który dostarcza produkt lub rezultat stanowiący złożoną kombinację doktryny, organizacji, szkolenia, sprzętu wojskowego, przywództwa, personelu, infrastruktury i interoperacyjności<sup>47</sup>. Skoro zatem celem kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności jest ocena i poprawa funkcjonowania Programu rozwoju Sił Zbrojnych RP (w tym planów pochodnych i programów

operacyjnych), stworzenie modelu kontroli wykonania zadań na podstawie układu zdolności operacyjnej staje się logiczną konsekwencją. W związku z powyższym proponowany model kontroli wykonania zadań będzie opierał się na badaniu obszarów odpowiadających poszczególnym elementom zdolności operacyjnej. WNATO<sup>48</sup> oraz w Siłach Zbrojnych RP obowiązują następujące definicje poszczególnych elementów zdolności operacyjnej:

- doktryna – podstawowe zasady, zgodnie z którymi siły zbrojne wykonują swoje zadania z zamiarem osiągnięcia określonych celów; spełnia rolę nadrzędną, ale wymaga oceny zasadności wykorzystania jej w praktyce;
- organizacja (potencjał jednostki organizacyjnej) – liczba wyszkolonego personelu, sprzętu oraz ilość środków materiałowych niezbędnych danej jednostce organizacyjnej do wykonania zadania;
- szkolenie – cyklicznie powtarzające się przedsięwzięcia szkoleniowe, realizowane zgodnie z programami szkolenia, mające na celu wyszkolenie (doskonalenie) żołnierzy w określonych specjalnościach wojskowych oraz opanowanie umiejętności działania zespołowego, w tym zgranie w składzie obsługi, załogi, pododdziału (równorzędnego), okrętu itp.;
- sprzęt (sprzęt wojskowy) – wyposażenie specjalnie zaprojektowane

<sup>45</sup> Dokument obejmujący zamierzenia planowane do realizacji na okres 15 lat.

<sup>46</sup> Koncepcja ustanowienia Organizatorów Systemów Funkcjonalnych, zatwierdzona przez Ministra Obrony Narodowej 19.10.2012 (niepublikowana).

<sup>47</sup> Definicja zawarta w dokumencie oznaczonym NATO AC/281-N(2009)0113 (EWG (R)), 6.10.2009 (niepublikowana).

<sup>48</sup> The Official NATO Terminology Database <<https://nso.nato.int/natoterm/content/nato/pages/home.html?lg=en>> (dostęp 17.4.2023).

lub zaadaptowane do potrzeb wojskowych i przeznaczone do użycia jako broń, amunicja lub materiały wojenne; obejmuje także techniczne środki walki, sprzęt techniczny oraz jego wyposażenie i środki zaopatrzenia, jak również oprogramowanie, wyroby i technologie, zwierzęta służbowe oraz sprzęt powszechnego użytku wykorzystywany w resorcie obrony narodowej;

- przywództwo – zdolność wpływania na inne osoby przez wyznaczanie im kierunku działania oraz motywowanie podczas prowadzenia działań mających na celu zakończenie zadania oraz poprawę funkcjonowania organizacji;

- personel (zasoby osobowe) – przewidziany do uzupełnienia jednostek wojskowych w ramach etatu wojennego stanowią żołnierze pełniący czynną służbę wojskową w czasie pokoju, żołnierze rezerwy oraz osoby po kwalifikacji wojskowej przeniesione do rezerwy i niebędące żołnierzami;

- infrastruktura – stałe zabudowania, obiekty i inne trwałe instalacje wymagane do wsparcia zdolności wojskowych;

- interoperacyjność – zdolność do działania synergicznego podczas wspólnego wykonywania wyznaczonych zadań.

Na podstawie przedstawionych wyżej definicji można precyzyjnie określić zakres zadań związanych z kontrolą poszczególnych elementów zdolności operacyjnej w ramach przygotowania programu kontroli. Program rozwoju SZ RP, w tym plany pochodne oraz programy operacyjne, zawierają szczegółowe harmonogramy budowy, rozwoju lub utrzymania zdolności operacyjnych. Z dokumentów tych można wyodrębnić m.in. system monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia poszczególnych

celów, bazowe wartości mierników zadań i podzadań, przyjęte algorytmy naliczania wartości mierników oraz podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych procesów. Dzięki temu możliwa jest analiza ryzyka, zdefiniowanie wyznaczników czy też wyodrębnienie kluczowych obszarów badanej zdolności operacyjnej, które mają zapewnić pożądany rezultat działania.

Jeżeli w kontroli wykonania zadań zamierzamy sprawdzić, czy realizacja budowy, utrzymania lub rozwoju zdolności operacyjnej przebiega poprawnie, wówczas celem głównym kontroli będzie sprawdzenie wykonania projektu na podstawie planu pochodnego lub programu operacyjnego. Dobór właściwego dokumentu będzie wynikał ze specyfiki zdolności operacyjnej, m.in. określenia, czy dana zdolność jest utrzymywana, ma być w określonej perspektywie osiągnięta, czy też ma nastąpić rozwój zdolności już uzyskanej przez Siły Zbrojne RP. Każdorazowo kontrola musi być poprzedzona analizą treści Programu rozwoju SZ RP, aby zidentyfikować właściwy plan pochodny lub program operacyjny, który będzie stanowił punkt odniesienia. Przykładowo zdolności operacyjne, które są w budowie a jednocześnie stanowią priorytet Sił Zbrojnych ujmuje się zwykle w programach operacyjnych.

Kolejnym etapem przygotowania kontroli będzie wyselekcjonowanie, na podstawie badanego planu lub programu, etapów i zadań, które są kluczowe przy realizacji określonego projektu wraz z ich przyporządkowaniem do konkretnego elementu zdolności operacyjnej. Ten etap będzie miał istotne znaczenie w badaniu oszczędności i wydajności operacji, przy uwzględnieniu przestrzegania prawa. Ponadto powinno

się wskazać procesy lub zadania, w których zostało zidentyfikowane wysokie ryzyko. W tym celu można m.in. wykonać analizę ryzyka ujętą w poszczególnych dokumentach wynikowych procesu programowania rozwoju SZ. Należy również sprawdzić, czy w planowanej kontroli możliwe jest badanie wszystkich atrybutów zdolności operacyjnej, tzn. czy w okresie nią objętym w ramach danej zdolności operacyjnej były realizowane zadania we wszystkich ośmiu elementach. Na tej podstawie można określić liczbę badanych obszarów, przyjmując, że każdy element zdolności operacyjnej jest odrębnym obszarem kontroli. Zawartość planu pochodnego lub programu operacyjnego pozwoli określić wyznaczniki oraz osoby odpowiedzialne za poszczególne procesy lub zadania.

W wypadku gdy celem kontroli wykonania zadań jest sprawdzenie, czy są realizowane właściwe zadania służące osiągnięciu określonej zdolności operacyjnej, wówczas kontrola będzie polegała na badaniu poprawności transponowania i uszczegółowienia treści Programu rozwoju SZ RP w planach pochodnych oraz programach operacyjnych. Oczywistym elementem przygotowania kontroli będzie, podobnie jak w pierwszym wariancie, określenie planu pochodnego lub programu operacyjnego, który zostanie poddany weryfikacji. Następnie trzeba określić zasadnicze etapy i zadania do osiągnięcia pożądanej zdolności operacyjnej wraz z ich przyporządkowaniem do konkretnego elementu zdolności. Kluczem przy określaniu istotnych rodzajów ryzyka w kontroli będzie analiza zależności pomiędzy poszczególnymi składowymi zdolności z jednoczesnym zdefiniowaniem poprawnej kolejności realizacji

procesów i zadań. Na tym etapie przygotowania kontroli wskazane będzie wykorzystanie metody *benchmarkingu* (analiza porównawczej), w której jako wzorzec posłuży zrealizowany i zakończony przez Siły Zbrojne sukcesem plan osiągnięcia określonej zdolności operacyjnej wraz z analizą wniosków i doświadczeń wynikających z jego wdrożenia. Analiza porównawcza pozwoli zweryfikować, czy wybrany został właściwy środek do osiągnięcia założonego celu oraz czy kolejność realizacji procesów w badanym planie pochodnym lub programie operacyjnym była poprawna. Przedmiotowa metoda wspomaga badanie skuteczności działania projektu. Na tej podstawie określimy również liczbę badanych obszarów w planowanej kontroli, przyjmując założenie zgodne z opisem wariantu pierwszego, że każdy element zdolności operacyjnej jest odrębnym obszarem kontroli. Do określenia wyznaczników oraz osób odpowiedzialnych za opracowanie badanego planu pochodnego lub programu operacyjnego posłuży Program rozwoju SZ RP oraz regulacje wewnątrzresortowe określające zasady realizacji zadań w danym systemie funkcjonalnym.

Można spotkać się również z sytuacją, w której Siły Zbrojne na podstawie decyzji politycznych realizują zadania zmierzające do osiągnięcia nowych zdolności operacyjnych, które nie wynikają z procesu programowania rozwoju SZ RP oraz nie zostały zdefiniowane w Programie ich rozwoju. Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, w których programowanie rozwoju SZ RP zostało określone jako wyłączna kompetencja Szefa Sztabu Generalnego WP, do realizacji kontroli dotyczącej wskazanego



problemu nie można wykorzystać prezentowanego modelu kontroli wykonania zadań. Taki przypadek wymaga odrębnego omówienia.

### Istota prezentowanej koncepcji

Podstawę prezentowanego modelu kontroli wykonania zadań stanowi analiza zależności pomiędzy poszczególnymi elementami zdolności operacyjnej. Biorąc pod uwagę główny cel planowanej kontroli, można nadać priorytet określnemu atrybutowi. Przykładowo badając program operacyjny dotyczący budowy przez Siły Zbrojne nowej zdolności operacyjnej, w naturalny sposób punkt ciężkości przesuwają się na pozyskanie sprzętu wojskowego<sup>49</sup>. Badanie powinno objąć m.in.: wymagania operacyjne, studium wykonalności, poprawność przeprowadzenia zakupu, realizację dostaw czy wdrożenie sprzętu do eksploatacji. Sformatowanie kontroli w ten sposób, bez uwzględnienia pozostałych składowych zdolności, może jednak w zasadniczym stopniu wypaczyć istotę badania, ponieważ samo pozyskanie techniki wojskowej nie jest równoznaczne z jej efektywnym wykorzystaniem. Program operacyjny w swojej istocie służy osiągnięciu zdolności operacyjnej, tym samym kompilacja elementów składowych stanowi kluczowy punkt odniesienia w ocenie działania kontrolowanych jednostek oraz podjętego wysiłku finansowego w ramach resortu obrony narodowej. Właściwy dobór, a następnie badanie wybranych (lub jeżeli zachodzi potrzeba wszystkich)

atrybutów zdolności operacyjnej jest zatem warunkiem poprawności procesu kontrolnego, a nie elementem fakultatywnym. Relacje pomiędzy poszczególnymi składowymi zdolności operacyjnej są różne, a ich istotność w zależności od badanej zdolności może być inna.

Przykładowo Siły Zbrojne nie posiadając instrukcji (doktryny) bojowego wykorzystania sprzętu wojskowego, nie są w stanie przeprowadzić poprawnie procesu przygotowania pododdziałów (szkolenia). W efekcie nie jest możliwe osiągnięcie zamierzonego poziomu przygotowania personelu (organizacja). Trudno również wyobrazić sobie poprawną eksploatację sprzętu, gdy nie zapewnimy właściwego zaplecza naprawczo-obsługowego (infrastruktury).

Powyższy, bardzo uproszczony przykład jednoznacznie pokazuje, że budowanie zdolności operacyjnej to złożony i wieloetapowy proces, którego ocena musi być poprzedzona kompleksowym badaniem problemu. Dzięki modelowi kontroli wykonania zadań opartemu na zdolności operacyjnej można zapewnić systemowe podejście do badania, a efekty pracy będą stanowić istotny wkład w usprawnianie kontrolowanego procesu.

Na etapie planowania kontroli warto również rozważyć podział zadań kontrolnych na wyodrębnione podprocesy/procesy, tzn. przydzielenie badania określonego zagadnienia jednemu kontrolerowi we wszystkich jednostkach objętych badaniem. Dodatkowym wyzwaniem takiego podejścia staje się niewątpliwie

<sup>49</sup> Jako jeden z elementów zdolności operacyjnej.

koordynacja oraz zapewnienie właściwej komunikacji w zespole. Propozycję dotyczącą podziału zadań kontrolnych należy traktować jako odrębną kwestię, która wymaga w przyszłości szczegółowego omówienia. Bazując jednak na dotychczasowych doświadczeniach Departamentu Obrony Narodowej NIK, należy podkreślić, że wariant ten przynosi wymierne i pozytywne rezultaty w kontroli, stanowiąc komplementarne narzędzie kontroli wykonania zadań w prezentowanym modelu.

## Podsumowanie

Dynamiczne zmiany wpływające na bezpieczeństwo europejskie, wywołane agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę spowodowały mnogość wyzwań stojących przed Siłami Zbrojnymi RP. Przyspieszenie procesu modernizacji technicznej oraz wprowadzenie zmian organizacyjno-funkcjonalnych w polskiej armii ma zapewnić jej właściwe przygotowanie do realizacji zadań czasu wojny. Najwyższa Izba Kontroli, będąc aktywnym podmiotem w procesie usprawniania państwa, musi poszukiwać

adekwatnych narzędzi do realizacji profesjonalnej kontroli w dziedzinie obronności.

Model kontroli wykonania zadań oparty na badaniu zdolności operacyjnej zapewnia wiarygodne informacje, ale przede wszystkim daje możliwość kompleksowego podejścia do badania stopnia osiągnięcia przez Siły Zbrojne pożądaných zdolności, stanowiących cel ich rozwoju. Zasadniczym elementem przedstawionego rozwiązania jest zaplanowanie i realizacja kontroli polegającej na badaniu poszczególnych elementów zdolności operacyjnej z równoczesną analizą występujących współzależności pomiędzy nimi. Kontrola wykonania zadań zaplanowana i przeprowadzona w tym układzie wydaje się optymalnym narzędziem w działalności kontrolnej w dziedzinie obronności.

**MICHAŁ PAWELLA**

p.o. wicedyrektor

Departamentu Obrony Narodowej NIK

**Słowa kluczowe:** kontrola wykonania zadań w dziedzinie obronności, model kontroli, badanie zdolności operacyjnej, zdolność operacyjna sił zbrojnych

## Bibliografia:

1. *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki. ISSAI 3000.* NIK, Warszawa, 2009.
2. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (z 12 maja 2020 r.).
3. Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 (z 9 kwietnia 2013 r.).

**ABSTRACT****Performance Audit Model in the Defence Area – Examining Operational Capacity of the Polish Armed Forces**

The objective of the article is to present the performance audit model concerning the examination of specific elements of operational capacity. The documents referred to include the Programme for Development of the Polish Armed Forces, related plans and operational programmes. The approach suggested in the article aims to ensure a comprehensive examination of projects implemented in the defence sector related to preparing the Polish Armed Forces for performance. Currently, they have to do more tasks and, simultaneously, make an effort to reach the desired operational capacity and to maintain that already available. In accordance with the assumptions of the Ministry of Defence, over the next years the number of soldiers is to increase to 300,000. At the same time, the expenditure on financing defence related needs is to reach 3 percent of the gross domestic product this year (as compared to 2.2 percent in 2022), and it is to stay at this level in the future. Apart from the budgetary expenditure, the Defence Ministry has extended its financial capacity by establishing the Fund for Armed Forces Support (Polish: Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych) to be operated by the National Economy Bank (Polish: Bank Gospodarstwa Krajowego, BGK). In accordance with its objectives, the Fund will be financed with, among others, state treasury securities, bonds issued by BGK and secured by the State Treasury, and payments from the profits of the National Bank of Poland (Polish: Narodowy Bank Polski, NBP). Within the Fund for Armed Forces Support, the Ministry of National Defence is planning to spend additional PLN 69 billion on technical modernisation of the Polish Armed Forces only in the years 2022–2023. Considering the above key assumptions of the Ministry, and the challenges that the Polish Armed Forces are facing, it seems necessary for the Supreme Audit Office to look for optimal tools to apply in its audits of the defence sector, so as to guarantee the effectiveness and efficiency of NIK as an active participant in the process of state improvement.

**Michał Paweła**, Acting Deputy Director of the Department of National Defence of NIK

**Key words:** performance audit in the area of defence, audit model, examining operational capacity, operational capacity of armed forces

## Czynności operacyjno-rozpoznawcze

# Ograniczenia dostępu kontrolerów NIK do informacji niejawnych

Wyrażone w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> (dalej ustawa o NIK) prawo żądania przez upoważnionych przedstawicieli Izby wszelkich dokumentów i materiałów niezbędnych do przygotowania lub przeprowadzenia kontroli nie ma charakteru absolutnego i podlega pewnym ograniczeniom. Dostęp Izby do dokumentów i materiałów, które zawierają informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną, zgodnie z treścią art. 29 ust. 2 ustawy o NIK, może być wyłączony lub ograniczony jedynie na podstawie innych ustaw. Jedno z takich ograniczeń dotyczy zakazu udostępniania informacji niejawnych związanych z czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. Problematyka ta obejmuje wiele szczegółowych kwestii mających konsekwencje dla prawidłowej realizacji postępowania kontrolnego. Artykuł szeroko je omawia, ponieważ kontrolerzy NIK spotykają się z nadużywaniem zakazu udzielania im informacji niejawnych, a powodem jest dokonywanie wykładni *contra legem* przepisów dotyczących ustawowego zakazu udostępniania informacji o szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

### MARIUSZ RYCERSKI

Wskazane wyżej kwestie w znacznym stopniu zostały rozstrzygnięte w uchwałach

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli<sup>2</sup>, które odnosiły się do zakazu określonego w art. 39 ust. 3 i 4 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>2</sup> Uchwała nr 33/2005 Kolegium NIK z 6.7.2005 w sprawie zastrzeżeń Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego odnosiła się m.in. do oceny stanowiącej, że odmowa udostępnienia przez Szefa ABW dokumentacji źródłowej dotyczącej wykonanych czynności operacyjno-rozpoznawczych, związanych z realizacją budowy biurowca Articom Center przy ulicy Litewskiej w Warszawie, naruszała art. 29 pkt 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Uchwała nr 34/2005 Kolegium NIK z 28.9.2005 w sprawie zastrzeżeń Szefa Agencji Bezpie-

oraz Agencji Wywiadu<sup>3</sup>. Kolegium wprost potwierdziło, że przepisy art. 39 ust. 3 i 4 ustawy o ABW oraz AW ograniczają uprawnienia kontrolerów NIK do dostępu do informacji niejawnych o prowadzonych czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, stosowanych środkach i metodach ich realizacji oraz o informacji o osobach uzyskanych w czasie wykonywania tego rodzaju czynności. Jednak zdaniem Kolegium NIK odmowa udostępnienia informacji innych niż wymienione w art. 39 ust. 3 i 4 ustawy nie znajduje podstaw prawnych i w konsekwencji narusza art. 29 pkt 1 ustawy o NIK.

Analogiczne ograniczenia dostępu do informacji niejawnych podlegających szczególnej ochronie, jak w wypadku art. 39 ust. 3 i 4 ustawy o ABW oraz AW, zostały przewidziane w przepisach innych ustaw, m.in. w art. 28 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>4</sup>; art. 20 b ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>5</sup>; art. 128 ust. 1 i 2 oraz art. 131 ustawy

z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>6</sup>; art. 9d ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>7</sup>; art. 63 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 67 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa<sup>8</sup>; art. 43 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego<sup>9</sup>; art. 38 i art. 40 ust. 1 ustawy z 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych<sup>10</sup>. Przepisy wskazanych ustaw zawierają normy identyczne lub podobne do tych zawartych w art. 39 ust. 3 i 4 ustawy o ABW oraz AW, co ma te same konsekwencje w sposobie ukształtowania procedury kontrolnej jak we wspomnianych wyżej rozstrzygnięciach Kolegium NIK. Z punktu widzenia dalszych rozważań dotyczących zagadnień podjętych przez Kolegium zasadne wydaje się wyjaśnienie podstawowych pojęć dotyczących form, środków i metod wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

---

czeństwa Wewnętrznego dotyczyła m. in. oceny, w której Izba stwierdziła, że *nieudostępnienie części aktów wykonawczych do ustawy o ABW i AW stanowiło naruszenie art. 29 pkt 1 ustawy o NIK, który stanowi, że kierownicy jednostek podlegających kontroli mają obowiązek przedkładać na żądanie Najwyższej Izby Kontroli wszelkie dokumenty i materiały niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia kontroli, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, a zatem było działaniem nielegalnym*. W uchwale nr 35/2005 Kolegium NIK z 28.9.2005 w sprawie zastrzeżeń Szefa Agencji Wywiadu przedmiotem rozstrzygnięcia Kolegium NIK była m.in. odmowa przedłożenia kontrolerom części dokumentów niejawnych, dotyczących wewnętrznych regulacji odnoszących się do organizacji i nadzoru prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, wynikających z tych regulacji obowiązujących rejestrów i ewidencji, jak również treści dokumentów planistycznych i sprawozdawczych z działalności Agencji Wywiadu uzasadniona treścią art. 39 ustawy o ABW i AW.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 557, ze zm., dalej ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu lub ustawa o ABW oraz AW.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1900, ze zm., dalej ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym lub ustawa o CBA.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 171, ze zm., dalej ustawa o Policji.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 615, ze zm., dalej ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej lub ustawa o KAS.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1061, ze zm., dalej ustawa o Straży Granicznej lub ustawa o SG.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 66, ze zm., dalej ustawa o Służbie Ochrony Państwa lub ustawa o SOP.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 81, ze zm., dalej ustawa o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego lub ustawa o SKW oraz SWW.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1214 ze zm., dalej ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych lub ustawa o ŻW.

## Wyjaśnienie pojęć

### Czynności operacyjno-rozpoznawcze

Pojęcie czynności operacyjno-rozpoznawczych nie ma jednolitej i jasnej definicji w przepisach prawa materialnego<sup>11</sup>, a także nie ma jednoznacznego ujęcia w orzecznictwie i doktrynie. Wspomniany na wstępie art. 29 ust. 2 ustawy o NIK stanowi, że wyłączenie lub ograniczenie dostępu do dokumentów i materiałów może odbywać się jedynie na podstawie przepisów innych ustaw, w związku z tym implikacje prawne wynikające z definicji powstałych na gruncie doktryny oraz orzecznictwo nie będą miały w tym wypadku zastosowania. Czynności operacyjno-rozpoznawcze podejmowane są poza postępowaniem karnym, na podstawie przepisów ustaw kompetencyjnych właściwych służb i organów państwowych, przed wszczęciem procesu karnego albo niezależnie od toczącego się lub zakończonego procesu. Żadna z istniejących regulacji nie obejmuje całościowo problematyki tych czynności, a w szczególności rodzaju, sposobu i trybu ich prowadzenia. W przepisach ustawowych czynności operacyjno-rozpoznawcze przedstawione są w postaci działań mieszczących się w tej kategorii. W ustawach wskazane są również cele i funkcje czynności operacyjno-rozpoznawczych. Jednak nie sprowadzają się one do jednego

zagadnienia. Jak wskazywał A. Taracha, normatywne ujęcie czynności operacyjno-rozpoznawczych w ustawie obejmującej wszystkie służby nie byłoby najlepszym rozwiązaniem. Zakres stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez poszczególne formacje winien być zróżnicowany i precyzyjnie określony w ustawach pragmatycznych dotyczących poszczególnych organów operacyjnych<sup>12</sup>. Przykładem może być m.in. Służba Ochrony Państwa (jako nowa formacja zastępująca Biuro Ochrony Rządu), która nabyła prawa do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych w celu pozyskiwania informacji dotyczących zagrożeń dla ochraniających osób i obiektów, a także zapobiegania przestępstwom stanowiącym bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa tych osób i obiektów wraz z uchwaleniem ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa. Jak wskazywano w uzasadnieniu do ustawy, służba ta była wcześniej uprawniona do prowadzenia działań profilaktycznych, wprawdzie częściowo zbliżonych do czynności operacyjno-rozpoznawczych, jednak niewystarczających z perspektywy specyfiki obecnych zagrożeń bezpieczeństwa i niedookreślonych ustawowo<sup>13</sup>. Innym przykładem jest także nadane na podstawie ustawy z 22 lipca 2022 r. o zmianie

<sup>11</sup> Pierwsza definicja czynności operacyjno-rozpoznawczych została sformułowana w poselskim projekcie ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych z 7.2.2008 (druk sejmowy nr 353 Sejmu VI kadencji), jednak zaprzestano dalszych prac nad tym projektem, <[https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0EE2EFB34B2B8750C125741A003B1486/\\$file/353.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0EE2EFB34B2B8750C125741A003B1486/$file/353.pdf)> (dostęp 25.5.2023).

<sup>12</sup> A. Taracha: *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006, s. 345.

<sup>13</sup> V. Druk Sejmowy nr 1916, *Rządowy projekt ustawy o Służbie Ochrony Państwa*, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1916>> (dostęp 16.7.2023 r.).

ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw<sup>14</sup> prawo realizowania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez Inspektorat Wewnętrzny Służby Więziennej. Nadanie tych uprawnień uzasadniano m.in. w ten sposób: „Dlatego też jako systemową lukę należy upatrywać, iż druga największa po Policji formacja umundurowana i uzbrojona (poza wojskiem) nie posiada dotychczas tak oczywistych instrumentów służących samokontroli. Nie bez znaczenia pozostaje także, iż jedynie formacja posiadająca równorzędne uprawnienia może być właściwym partnerem w zakresie wymiany informacji z innymi instytucjami powołanymi do zwalczania przestępczości. Kompetencje Ministra Sprawiedliwości, w zakresie uzyskiwania dostępu do określonego rodzaju informacji znajdujących się w posiadaniu podległych mu struktur, są rozwiązaniami paralelnymi funkcjonującymi chociażby w ramach resortu spraw wewnętrznych bądź resortu finansów”<sup>15</sup>.

Z reguły rezultaty czynności operacyjno-rozpoznawczych są wykorzystywane w procesie karnym. Inne są natomiast cele czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez służby odpowiedzialne za utrzymanie porządku (np. Policja, Straż Graniczna), inne zaś przez służby informacyjno-wywiadowcze (ABW, AW, Służba Kontrwywiadu Wojskowego)<sup>16</sup>. Celem prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych przez Policję, Straż

Graniczną i Służbę Więzienną jest zapobieżenie, wykrycie, ustalenie sprawców, a także uzyskanie i utrwalenie dowodów umyślnych przestępstw, ściganych z oskarżenia publicznego wymienionych w przepisach poszczególnych ustaw (art. 19 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 9e ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, art. 23p ust. 1 ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej). Czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą być prowadzone w celu sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz wykrycia sprawców i uzyskania dowodów (art. 19 ust. 1 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, art. 29 ust. 1 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu), a także w celu sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz wykrycia sprawców i uzyskania dowodów (art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 29 ust. 1 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu). Celem czynności prowadzonych przez Służbę Ochrony Państwa jest rozpoznawanie i zapobieganie ściganym z oskarżenia publicznego umyślnym przestępstwom skierowanym przeciwko najważniejszym osobom w państwie lub przeciwko bezpieczeństwu obiektów wymienionych w ustawie o Służbie Ochrony Państwa (art. 42. ust. 1 ustawy

<sup>14</sup> Dz.U. z 2022 poz. 1933.

<sup>15</sup> V. Druk Sejmowy nr 2384, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw*, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2384>>, (dostęp 16.7.2023 r.)

<sup>16</sup> V. wyrok TK z 30.7.2014, sygn. akt K 23/11, LEX nr 1491305.

z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa). Służby specjalne o charakterze wojskowym mogą podejmować czynności operacyjno-rozpoznawcze, aby zrealizować zadania ustawowe Służby Kontrwywiadu Wojskowego, w szczególności rozpoznawania, zapobiegania oraz wykrywania przestępstw popełnianych przez żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego oraz pracowników Sił Zbrojnych RP i innych jednostek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, prowadzenia kontrwywiadu radioelektronicznego oraz przedsięwzięć z zakresu ochrony kryptograficznej i kryptoanalizy, ochrony bezpieczeństwa jednostek wojskowych, innych jednostek organizacyjnych MON oraz żołnierzy wykonujących zadania służbowe poza granicami państwa, a także ochrony bezpieczeństwa badań naukowych i prac rozwojowych zleconych przez Siły Zbrojne RP i inne jednostki organizacyjne MON oraz produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o przeznaczeniu wojskowym (art. 31 ust. 1 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego).

W celu zapewnienia maksymalnej skuteczności działania operacyjno-

-rozpoznawcze mają głównie charakter niejawni. Niektóre z nich mogą być zarządzane przez ustawowo upoważnione służby państwowe i nie podlegają kontroli zewnętrznej, zarówno w wypadku ich rozpoczęcia, jak i przebiegu oraz postępowania ze zgromadzonymi w czasie ich prowadzenia materiałami<sup>17</sup>. W szczególności dotyczy to gromadzenia i wykorzystywania informacji, obserwacji oraz współpracy osób niebędących funkcjonariuszami właściwej służby. Czynności operacyjne, takie jak kontrola i utrwalanie rozmów telefonicznych oraz zakup kontrolowany (w tym przesyłka niejawnie nadzorowana oraz niejawnie wręczenie korzyści majątkowej) podlegają kontroli zewnętrznej sprawowanej przez uprawnione podmioty usytuowane poza służbami.

### Gromadzenie i weryfikacja informacji

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu na podstawie art. 33 ustawy o ABW oraz AW w zakresie swojej właściwości mogą uzyskiwać informacje, w tym niejawnie, gromadzić je, sprawdzać i przetwarzać. Agencje mogą również na podstawie art. 34 ust. 1. ustawy o ABW oraz AW zbierać, także niejawnie, wszelkie dane osobowe oraz dane wrażliwe<sup>18</sup>, jeżeli jest to uzasadnione charakterem realizowanych

<sup>17</sup> A. Taracha: *Sądowa kontrola czynności operacyjno-rozpoznawczych*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 2/2003, s. 29; R. Teluk: *Osobowe źródła informacji jako jedna z metod operacyjnego działania organów policyjnych*, „Zeszyty Prawnicze” nr 13.4/2013, s. 171.

<sup>18</sup> Dane osobowe, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z 14.12.2018 o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz.U. z 2019 r. poz. 125, ze zm.), ujawniające pochodzenie rasowe, etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne, światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz dane genetyczne, biometryczne przetwarzane w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej, dane dotyczące zdrowia, seksualności i orientacji seksualnej osoby fizycznej.



zadań, a także korzystać z danych osobowych i innych informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez uprawnione do tego organy, służby i instytucje państwowe oraz przetwarzać je bez wiedzy i zgody osoby, której dotyczy. Policja na podstawie art. 20 ust. 1d ustawy o Policji zgodnie ze swoją właściwością może przetwarzać w sposób niejawną informacje, w tym dane osobowe uzyskane ze zbiorów danych prowadzonych przez inne służby, instytucje państwowe oraz organy władzy publicznej, bez zgody i wiedzy osoby, której one dotyczą oraz z wykorzystaniem środków technicznych.

### **Obserwacja**

W razie czynności operacyjno-rozpoznawczych, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5a ustawy o Policji, funkcjonariusze mają prawo obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom. Podobnie jest z funkcjonariuszami ABW (art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy o ABW oraz AW), tak też w wypadku Żandarmerii Wojskowej (art. 17 ust. 1 pkt 10 a ustawy z 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych). Funkcjonariusze Straży Granicznej mają prawo do obserwowania i rejestrowania, przy użyciu środków technicznych służących do rejestracji obrazu i dźwięku, zdarzeń na drogach oraz w innych miejscach publicznych; obrazu w pomieszczeniach strzeżonych ośrodków, aresztów dla cudzoziemców

lub w pomieszczeniach przeznaczonych dla osób zatrzymanych oraz w innych wykorzystywanych przez Straż Graniczną obiektach i obszarach – w celu zapewnienia bezpieczeństwa przebywającym w nich osobom, a także obrazu lub dźwięku w trakcie interwencji w miejscach innych niż publiczne (art. 11 ust. 1 pkt 7-7b ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej). Z kolei funkcjonariusze Krajowej Administracji Skarbowej na mocy art. 117 ustawy o KAS zostali uprawnieni do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych w toku czynności podejmowanych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz towarzyszącego im dźwięku. Wskazano przy tym, że takie działania mają na celu ustalenie sprawców oraz uzyskanie i utrwalenie dowodów przestępstw skarbowych lub przestępstw ściganych na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych.

### **Współpraca z osobami niebędącymi funkcjonariuszami**

Tajna współpraca z osobami niebędącymi funkcjonariuszami polega na pozyskiwaniu albo też wprowadzaniu i wykorzystywaniu tajnych informatorów lub pomocników ze środowisk przestępczych objętych zainteresowaniem operacyjnym uprawnionego organu. Podstawę prawną regulującą możliwość nawiązania tajnej współpracy z osobami niebędącymi funkcjonariuszami stanowi m.in. art. 22 ust. 1 ustawy o Policji, art. 25 ustawy o CBA, art. 64 ust. 1 ustawy o SOP. Osobom niebędącym funkcjonariuszami,

na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy o Policji, art. 25 ust. 3 ustawy o CBA oraz art. 64 ust. 8 ustawy o SOP, może być przyznane wynagrodzenie za udzielenie pomocy. Koszty podejmowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych związane z pomocą udzielaną przez osoby niebędące funkcjonariuszami pokrywane są z odpowiedniego funduszu operacyjnego.

Tajna współpraca sprawcy przestępstwa szpiegostwa lub podejrzanego o popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym odbywa się na zasadach określonych w art. 22b ustawy o ABW oraz AW oraz art. 27a ustawy o SKW i SWW. W wypadku zagrożenia życia lub zdrowia osoby, o której mowa wyżej lub osób przez nią wskazanych szef właściwej służby stosuje wobec nich odpowiednie do zagrożenia środki ochronne, a także zapewnia niezbędne środki pomocy, zaś w szczególności uzasadnionych przypadkach, pomoc finansową.

Zabronione jest ujawnianie danych o osobie udzielającej pomocy w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych, głównie z uwagi na bezpieczeństwo osób biorących w nich czynny udział. Ujawnienie jakichkolwiek informacji o osobie pozyskanej do tajnej współpracy może spowodować przede wszystkim zagrożenie życia lub zdrowia osoby udzielającej pomocy, innych osób lub funkcjonariuszy, utratę dotychczasowych wyników podejmowanych czynności oraz utratę zaufania do organów ścigania, a w konsekwencji

brak możliwości pozyskania innych osób do współpracy.

### Kontrola operacyjna

Kontrola operacyjna jest rodzajem czynności operacyjno-rozpoznawczych, który najbardziej ingeruje w sferę praw i wolności obywatelskich, zwłaszcza prawo do ochrony życia prywatnego, wolności komunikowania się oraz prawa do ochrony nienaruszalności mieszkania<sup>19</sup>. Jednocześnie jest to jedna z najbardziej skutecznych metod dotyczących uzyskiwania informacji na temat czynów przestępnych, sprawców i dowodów ich winy. Kontrola operacyjna w szczególności polega na niejawnym:

- uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
- uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;
- uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym tej prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;
- uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek.

Takie metody mogą stosować służby uprawnione do wykonywania czynności

<sup>19</sup> Postanowienie składu siedmiu sędziów SN z 26.4.2007, sygn. I KZP 6/07, OSNKW 2007, nr 5, poz. 37.

operacyjno-rozpoznawczych oraz posiadające do tego prawo wyrażone wprost w ustawach kompetencyjnych. Należą do nich m.in. Policja (art. 19 ustawy o Policji), Straż Graniczna (art. 9e ustawy o SG), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 27 ustawy o ABW oraz AW), Żandarmeria Wojskowa (art. 31 ustawy o ŻW i wojskowych organach porządkowych, Służba Kontrwywiadu Wojskowego (art. 31 ustawy o SKW i SWW), Centralne Biuro Antykorupcyjne (art. 17 ustawy o CBA), Krajowa Administracja Skarbowa (art. 118) i Inspektorat Wewnętrzny Służby Więziennej (art. 23p ustawy o Służbie Więziennej).

### Zakup kontrolowany

Na podstawie art. 19 ust 3 ustawy o CBA i odpowiednio art. 19a ust. 2 ustawy o Policji, art. 9f ustawy o Straży Granicznej, art. 32 ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, art. 29 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 33 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego – czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą polegać również na złożeniu propozycji nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub obrót którymi jest zabroniony, a także przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej. Celem zakupu kontrolowanego

jest sprawdzenie uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie, wykrycie sprawców i uzyskanie dowodów.

### Ochrona uzyskanych informacji

Informacje uzyskane w trakcie czynności operacyjno-rozpoznawczych podlegają ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych. Jeżeli nieuprawnione ujawnienie informacji utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione, nadaje się im klauzulę „tajne” (art. 5 ust. 2 pkt 4 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>20</sup>), natomiast klauzulę „ściśle tajne” nadaje się informacjom, których nieuprawnione ujawnienie doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrozi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie, albo zagrozi lub może zagrozić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie (art. 5 ust. 1 pkt 5i 6 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych).

<sup>20</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 756, ze zm.

### Zakaz udzielania informacji

Szczegółowe formy, zasady, organizacja czynności operacyjno-rozpoznawczych, stosowane środki i metody ich realizacji podlegają szczególnej ochronie przewidzianej m.in. w art. 39 ust. 3 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>21</sup>. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW, Szefowie Agencji mogą zezwalać funkcjonariuszom i pracownikom ABW oraz byłym funkcjonariuszom i pracownikom, po ustaniu stosunku służbowego lub stosunku pracy, a także osobom udzielającym im pomocy w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, na udzielenie informacji niejawnej określonej osobie lub instytucji. Artykuł 39 ust. 3 ustawy stanowi, że zezwolenie to nie może dotyczyć udzielenia informacji o:

- osobie, jeżeli zostały uzyskane w wyniku prowadzonych przez Agencję albo inne organy, służby lub instytucje państwowe czynności operacyjno-rozpoznawczych;
- szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz o stosowanych w związku z ich prowadzeniem środkach i metodach;
- osobie udzielającej pomocy Agencji, o której mowa w art. 36 ust. 1 ustawy (przepis ten stanowi, iż ABW albo AW

przy wykonywaniu swoich zadań może korzystać z pomocy osób niebędących ich funkcjonariuszami);

- osobie udzielającej pomocy Urzędowi Ochrony Państwa w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Zakazu tego nie stosuje się w sytuacji żądania prokuratora albo sądu, zgłoszonego w celu ścigania karnego za czyn zabroniony, stanowiący zbrodnię lub występpek, którego skutkiem jest śmierć, albo żądania Rzecznika Interesu Publicznego w celu przeprowadzenia postępowania lustracyjnego lub realizacji jego zadań, lub przeprowadzenia postępowania sprawdzającego na podstawie przepisów ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>22</sup>). Zakazu określonego w art. 39 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW nie stosuje się również w wypadku żądania prokuratora lub sądu uzasadnionego podejrzeniem popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 39 ust. 5 ustawy). Zgodnie z art. 39 ust. 6 ustawy, w razie odmowy zwolnienia funkcjonariusza, pracownika lub osoby udzielającej im pomocy w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej albo odmowy zezwolenia

<sup>21</sup> Jak wspomniano na wstępie, w podobny sposób zakaz udostępniania informacji o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych został uregulowany w art. 28 ustawy z 9.6.2006 o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 20b ustawy z 6.4.1990 o Policji; art. 128 ust. 1 i 2 oraz art. 131 ustawy z 16.11.2016 o Krajowej Administracji Skarbowej; art. 9d ustawy z 12.10.1990 o Straży Granicznej; art. 63 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 67 ustawy z 8.12.2017 o Służbie Ochrony Państwa; art. 43 ustawy z 9.6.2006 o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego; art. 38 i art. 40 ust. 1 ustawy z 24.8.2001 o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 756 t.j.

na udostępnienie dokumentów lub materiałów objętych tajemnicą państwową pomimo żądania prokuratora lub sądu, zgłoszonego w związku z postępowaniem karnym o przestępstwo określone w art. 105 § 1 Kodeksu karnego lub o zbrodnię godzącą w życie ludzkie albo o występki przeciwko życiu lub zdrowiu, gdy jego następstwem była śmierć człowieka, Szef ABW albo Szef AW przedstawia żądane dokumenty i materiały oraz wyjaśnienie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Jeżeli stwierdzi on, że uwzględnienie żądania prokuratora lub sądu jest konieczne do przeprowadzenia prawidłowego postępowania karnego, Szef ABW albo Szef AW jest obowiązany zwolnić od zachowania tajemnicy lub udostępnić objęte nią dokumenty i materiały.

### **Ograniczenia dostępu kontrolerów NIK**

Kolegium NIK w uchwale nr 33/2005 z 6 lipca 2005 r. potwierdziło, że art. 39 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW ogranicza dostęp kontrolerów NIK do informacji niejawnych o szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz o stosowanych w związku z nimi środkach i metodach, a w niektórych przypadkach również o efektach tych czynności. Najwyższa Izba Kontroli nie została bowiem wymieniona wśród podmiotów, w stosunku do których nie stosuje się – w sytuacjach określonych w ustawie – zakazu określonego w art. 39 ust. 3 ustawy o ABW oraz AW.

Z kolei w uchwale nr 35/2005 z 28 września 2005 r. Kolegium NIK ustaliło m.in. zakres stosowania szczególnych przepisów dotyczących ustawowego

zakazu udostępniania informacji o szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Treść tej uchwały odnosi się bezpośrednio do tej części regulacji przewidzianej w art. 39 ust. 3 pkt 1-4 ustawy o ABW oraz AW, która jest związana z określonymi informacjami niejawnymi uzyskanymi w związku z prowadzonymi czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi. W ocenie Kolegium NIK art. 39 ust. 3 ustawy należy interpretować w sposób ścisły i stosować jedynie w sytuacjach wymienionych wprost w art. 39 ust. 3 pkt 1-4 ustawy o ABW oraz AW. Odmowa udzielenia informacji nie może opierać się na swobodnej ocenie Szefa AW, czy mieści się ona w tym katalogu. Przepis nie może być wykorzystywany jako szeroka podstawa do odmowy udzielenia informacji niejawnych, gdy trudno doszukać się bezpośrednio związku z sytuacjami określonymi w art. 39 ust. 3 pkt 1-4 ustawy o ABW oraz AW.

Kolegium NIK wskazało na konieczność szczegółowego uzasadnienia decyzji o odmowie udostępnienia w ramach postępowania kontrolnego, aby nie było wątpliwości co do prawnych i faktycznych jej przesłanek. Uzasadnienie odmowy udzielenia informacji powinno wskazywać konkretną, tj. jedną z 4 określonych w art. 39 ust. 3 pkt 1-4 ustawy podstaw prawnych odmowy. Ponadto winno zawierać szczegółowe uzasadnienie faktyczne.

Zgodnie z treścią uchwały Kolegium nr 33/2005 z 6 lipca 2005 r. odmowa udostępnienia regulacji wewnętrznych, odnoszących się do organizacji i nadzoru nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi (oraz wynikających

z tych regulacji rejestrów i ewidencji), jak również dokumentów planistycznych i sprawozdawczych była bezpodstawna. Tego rodzaju informacje i dokumenty nie mieszczą się w katalogu określonym w art. 39 ust. 3 ustawy, który enumeruje rodzaje dokumentów i informacji objętych zakazem udostępniania (poza przypadkami określonymi w art. 39 ust. 4-6 ustawy). W szczególności podstawą odmowy nie może być wskazany w zastrzeżeniu art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy o ABW oraz AW, który zakazuje Szefowi AW udzielania informacji o formach i zasadach przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz o stosowanych w związku z ich prowadzeniem środkach i metodach. Przepis ten odnosi się do czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych w konkretnych sprawach prowadzonych przez Agencję, a więc np. do szczegółowych form i zasad, które zostały zastosowane w konkretnych czynnościach, a nie do aktów generalnych określających jak te sprawy należy prowadzić. Natomiast dokumenty i informacje nieodnoszące się do konkretnych czynności nie są objęte zakazem udostępniania, niemniej nadal podlegają ochronie jako informacje niejawne, a co się z tym wiąże, nie mogą być rozpowszechniane; dostęp do tych informacji osób spoza służb – wskazanych w ustawach jako podmioty uprawnione – odbywa się przy zachowaniu szczególnych rygorów i z wyłączeniem jawności.

Reasumując, Kolegium NIK w uchwałach nr 33/2005 z 6 lipca 2005 r. i nr 34/2005 z 28 września 2005 r. oraz nr 35/2005 z 28 września 2005 r. konsekwentnie utrzymywało, że odmowa udostępnienia informacji innych niż wymienione w art. 39 ust. 3 ustawy nie znajduje podstaw prawnych i narusza art. 29 pkt 1 ustawy o NIK. Kolegium zwróciło także uwagę, że szeroka interpretacja tych przepisów może niekorzystnie wpływać na obiektywizm kontroli, ponieważ o doborze dowodów będących podstawą oceny kontrolowanej działalności w znacznym stopniu decydowałby kontrolowany, a nie kontrolujący. Mogłoby to uniemożliwić rzetelne i pełne prowadzenie kontroli przez NIK.

### Uwagi końcowe

Zakres realizowanej przez NIK funkcji kontrolnej wyznaczają przepisy art. 203 Konstytucji RP oraz art. 2 ustawy o NIK. Kontrola konstytucyjnego organu, naczelnego w zakresie kontroli państwowej, nie może być ograniczona pod żadnym istotnym względem i powinna rozciągać się na wszelkie obszary, w które zaangażowane są interesy państwa<sup>23</sup>. Ustawodawca przewidział jednak w art. 29 ust. 2 ustawy o NIK możliwość ograniczenia lub wyłączenia uprawnień naczelnego organu kontroli państwowej związanych z dostępem do dokumentów i materiałów zawierających informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną. Mogą być one ustanawiane tylko na podstawie innych

<sup>23</sup> P. Sarnecki: *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji. Konstytucyjne zakotwiczenie NIK i jego znaczenie*, „Kontrola Państwowa” nr specjalny 2/2002, s. 17.

ustaw. Z kolei regulacje prawne ustaw szczególnych<sup>24</sup> wskazują przede wszystkim na ograniczenia dostępu kontrolerów NIK do informacji niejawnych dotyczących prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych, stosowanych środków i metod ich realizacji oraz informacji o osobach uzyskanych w czasie wykonywania tych czynności. Wyłączenia lub ograniczenia dostępu Najwyższej Izby Kontroli do wspomnianych dokumentów i materiałów, pomimo że są rzeczywistym i istotnym ograniczeniem postępowania kontrolnego, bywają jednak niezbędne ze względu na inne wartości, jak np. bezpieczeństwo osób biorących w nich udział, skuteczność czy zaufanie do organów ścigania.

Istotne dla zakresu stosowania tego zakazu w praktyce kontrolnej NIK są rozstrzygnięcia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. W uzasadnieniu uchwał nr 33/2005, nr 34/2005 oraz nr 35/2005 Kolegium

NIK określiło sposób interpretacji przepisów dotyczących ustawowego zakazu udzielania informacji, o których mowa wyżej, obowiązki organu kontrolowanego w tym zakresie, a także tryb przeprowadzania oraz dokumentowania czynności kontrolnych. Przepisy szczególne dotyczące omawianego zakazu udzielania informacji, biorąc pod uwagę ich literalne brzmienie, nie mogą być stosowane rozszerzająco, ponieważ wszelkie celowe działanie lub jego zaniechanie polegające na nieprzedstawieniu do kontroli dokumentów lub materiałów wyczerpuje znamiona czynu udaremnienia lub utrudniania kontroli, o którym mowa w art. 98 ustawy o NIK.

MARIUSZ RYCERSKI

Departament Porządku

i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK

<sup>24</sup> Art. 39 ust. 3 ustawy z 24.5.2002 o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; art. 28 ustawy z 9.6.2006 o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; art. 20b ustawy z 6.4.1990 o Policji; art. 128 ust. 1 i 2 oraz art. 131 ustawy z 16.11.2016 o Krajowej Administracji Skarbowej; art. 9d ustawy z 12.10.1990 o Straży Granicznej; art. 63 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 67 ustawy z 8.12.2017 o Służbie Ochrony Państwa; art. 43 ustawy z 9.6.2006 o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego; art. 38 i art. 40 ust. 1 ustawy z 24.8.2001 o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych.

**Słowa kluczowe:** dostęp kontrolerów NIK do informacji niejawnych, dostęp do informacji z czynności operacyjnych, ograniczenia dostępu kontrolerów NIK do informacji

### Bibliografia:

1. Sarnecki P.: *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji. Konstytucyjne zakotwiczenie NIK i jego znaczenie*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2002 (specjalny).
2. Taracha A.: *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006.

3. Taracha A.: *Sądowa kontrola czynności operacyjno-rozpoznawczych*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 2/2003.
4. Teluk R.: *Osobowe źródła informacji jako jedna z metod operacyjnego działania organów policyjnych*, „Zeszyty Prawnicze” nr 13.4/2013.

#### ABSTRACT

##### **Restrictions on NIK Auditors of Accessing Classified Information – Operational and Reconnaissance Activities**

The scope of NIK's audit mandate is set forth in Article 203 of the Constitution of Poland and in Article 2 of the Act on NIK. The audits conducted by the constitutional supreme audit institution may not be limited in any respect, and they should cover all areas where the state's interests are involved. However, the legislation foresees – in Article 29(2) of the Act on NIK – a possibility to restrict or exclude the mandate of the supreme state audit body with regard to accessing documents and materials containing classified information being legally protected secrecy. Such information is established only on the basis of other legal acts. While legal regulations of specific acts of law indicate, in the first place, restrictions on NIK auditors to access classified information related to operational and reconnaissance activities, measures and methods applied, and information about persons obtained during such activities. In the audit practices of NIK, the decisions of the Council of NIK are significant in the application of such restrictions. The justifications to resolutions No. 33/2005, No. 34/2005 and No. 35/2005 by the Council of NIK set out the way to interpret the provisions on the legal ban to provide information referred to in the article, the obligations of the auditee in the area, as well as how to perform audits and document audit proceedings.

**Mariusz Rycerski**, Department of Public Order & Internal Security of NIK

**Key words:** access of NIK auditors to classified information, access to information on operational activities, restrictions on NIK auditors' access to information



## Ustawowe kompetencje naczelnego organu kontroli

# Dostęp NIK do informacji objętych tajemnicą Prokuraturii Generalnej RP

Artykuł przedstawia problematykę dostępu Najwyższej Izby Kontroli<sup>1</sup> do informacji objętych tajemnicą Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>. Przedstawiono zadania obu organów, istotę i znaczenie tajemnicy PG RP, zasady dostępu NIK do tajemnic ustawowo chronionych oraz skutki prawne zmian przepisów odnoszących się zarówno do problematyki wykonywania zastępstwa procesowego w Polsce, jak i ustalenia reguł dostępu Izby do informacji objętych tajemnicą ustawowo chronioną. Postawiono tezę, że dostęp Najwyższej Izby Kontroli do dokumentów i materiałów chronionych tajemnicą Prokuraturii jest możliwy na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy o NIK.

**PIOTR DZIWIŚ, TOMASZ ZABOREK**

### Dostęp NIK do tajemnic ustawowo chronionych

Artykuł 29 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup> stanowi, że dostęp NIK do dokumentów i materiałów potrzebnych do ustalenia stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności, lecz zawierających informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną może być wyłączony lub ograniczony

jedynie na podstawie innych ustaw. Dyspozycja tego przepisu oznacza, że jest to możliwe tylko w sytuacji, gdy inna ustawowa norma prawna w sposób jednoznaczny, tj. niebudzący wątpliwości rozstrzygnie, że Izba nie posiada dostępu lub ma dostęp ograniczony do informacji objętych daną tajemnicą. W konsekwencji w trakcie postępowania kontrolnego lub jego przygotowywania odmowa udostępnienia chronionych informacji bądź materiałów wymaga szczegółowego przepisu,

<sup>1</sup> Dalej także NIK, Izba.

<sup>2</sup> Dalej także Prokuratura, PG RP.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

na podstawie którego będzie można z całą pewnością stwierdzić, że jego dyspozycja dotyczy Izby.

Analizując jak precyzyjne powinno być to wyłączenie, można stwierdzić, że nie musi ono odnosić się bezpośrednio do naczelnego organu kontroli państwowej. Wskazuje na to rozwiązanie przyjęte w art. 10 ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>4</sup>. Zastrzeżono w nim, że dane objęte tajemnicą statystyczną – informacje jednostkowe, identyfikowalne zebrane w badaniach statystycznych – podlegają bezwzględnej ochronie, co oznacza, że mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego operatu do badań statystycznych, a ich udostępnianie lub wykorzystywanie dla innych niż podane w ustawie o statystyce publicznej celów jest zabronione. Wydaje się jednak, że mimo tak jednoznacznego sformułowania w art. 180 § 2 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego<sup>5</sup>, pozostawiono sądowi (podobnie jak w wypadku tajemnicy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup>), prawo, aby – kierując się dobrem wymiaru sprawiedliwości oraz wobec braku innej możliwości ustalenia stanu faktycznego – mógł zwolnić z obowiązku zachowania tajemnicy statystycznej. O ile zatem może

ona zostać udostępniona sądowi dla dobra wymiaru sprawiedliwości, o tyle przesłanka przyjęta w art. 29 ust. 2 ustawy o NIK – ustalenie stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności – wydaje się być niewystarczająca<sup>7</sup>. Biorąc bowiem pod uwagę kategorię charakter zakazu określonego w art. 10 ustawy o statystyce publicznej, należy przyjąć, że dyspozycja określona w tym przepisie jest normą wyłączającą dostęp Izby do tajemnicy statystycznej, o której mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o NIK<sup>8</sup>.

Zasadę, zgodnie z którą brak lub ograniczenie dostępu Izby do tajemnicy ustawowo chronionej musi wynikać z innych ustaw potwierdzają również inne niż art. 29 ust. 2 przepisy ustawy o NIK. W ustawie zamieszczono jeszcze dwa przepisy, które wskazują na przesłanki dostępu do informacji objętych tajemnicą ustawowo chronioną w trakcie postępowania kontrolnego. Pierwszy z nich to art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIK, zgodnie z którym osoba wykonująca obecnie bądź w przeszłości pracę w jednostce kontrolowanej na podstawie umowy o pracę lub innej umowy może odmówić udzielenia wyjaśnień, których żąda kontroler w trakcie postępowania, w sytuacji gdy mają one dotyczyć informacji objętych tajemnicą ustawowo chronioną – inną niż tajemnica służbowa – do której dostęp NIK został

<sup>4</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 773.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm., dalej k.p.k.

<sup>6</sup> Dalej tajemnica Prokuraturii.

<sup>7</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017, s. 130.

<sup>8</sup> Brak dostępu NIK do ww. tajemnicy został dodatkowo uzasadniony z uwagi na reguły opisanej w dalszej części artykułu wykładni historycznej.

wyłączony albo gdy nie zostały spełnione warunki do przekazania informacji, do których dostęp Izby został ograniczony. Dyspozycja tego przepisu potwierdza zasadę przyjętą w art. 29 ust. 2 ustawy o NIK legitymującą dostęp Izby do tajemnicy ustawowo chronionej w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli. Jednocześnie potwierdza, że zasada ta może zostać ograniczona bądź wyłączona, ale nie precyzuje podstaw tego wyłączenia. W związku z tym brak jakichkolwiek ustawowych wytycznych w tym zakresie wyrażonych przez ustawodawcę powinien być interpretowany jako przesłanka pozytywna udostępnienia danych objętych tajemnicą ustawową.

Warto jednocześnie podkreślić, że ograniczenie bądź wyłączenie dostępu NIK do informacji ustawowo chronionej, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, nie może mieć miejsca w odniesieniu do tajemnicy służbowej. Zastrzeżenie to jest dosyć zaskakujące<sup>9</sup>. Przede wszystkim wątpliwości wzbudza odwołanie się prawodawcy w tym miejscu do instytucji, która obecnie nie jest zdefiniowana w krajowym systemie prawa<sup>10</sup>. Bezpośrednio nawiązuje bowiem do tajemnicy ustawowo chronionej, która została wyeliminowana

z systemu prawnego<sup>11</sup> w związku z wejściem w życie ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>12</sup>. Trudno zatem ustalić zakres przedmiotowy przyjętego w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIK wyłączenia odnoszącego się do tajemnicy służbowej, co podaje w wątpliwość znaczenie prawne przyjętego rozwiązania<sup>13</sup>.

Dodatkowo w ustawie o NIK potwierdzenie zasady dostępu naczelnego organu kontroli państwowej do informacji objętej tajemnicą ustawowo chronioną – o ile szczególne przepisy nie będą stanowiły inaczej – znalazło się w art. 44 ust. 3 ustawy o NIK. Przepis ten wskazuje, że osoba obowiązana do zachowania tajemnicy ustawowo chronionej – innej niż informacja niejawna – może być przesłuchana w charakterze świadka co do okoliczności, których ten obowiązek dotyczy tylko po zwolnieniu z niego, udzielonym na piśmie przez Prezesa NIK. Jednakże może ono zostać udzielone pod warunkiem, że przepisy innych ustaw nie wyłączają takiego dostępu. Ustawa o NIK konsekwentnie przyjmuje zatem, że ograniczenie dostępu NIK do tajemnicy ustawowo chronionej musi wynikać *expressis verbis* z innego przepisu rangi ustawowej, którego

<sup>9</sup> Pojęcia tego nie można łączyć z rodzajem tajemnic ustawowo chronionych – przyjętym dla tajemnic, które pozostają w związku z działalnością zawodową wykonywaną najczęściej na podstawie stosunku pracy – określonym jako tajemnica zawodowa.

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z 22.1.1999 o informacji niejawnej (Dz.U. z 2005 r. nr 196 poz. 1631, ze zm.) tajemnicą służbową jest informacja niejawna niebędąca tajemnicą państwową, uzyskana w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleconych, której nieuprawnione ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interes państwa, interes publiczny lub prawnie chroniony interes obywateli albo jednostki organizacyjnej.

<sup>11</sup> Zob. również R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 138.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 756, ze zm.

<sup>13</sup> Znaczenie przyjętego rozwiązania w stanie prawnym przed reformą informacji niejawnych oraz kontroli państwowej, które miały miejsce przed 2010 r., zob. A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004, s. 245.

*ratio legis* będzie wyłączenie NIK z kręgu depozytariuszy danej tajemnicy. Dlatego odnosząc się do tego wymogu należy podkreślić, że przepisy dotyczące tajemnicy Prokuraturii nie wskazują na taką okoliczność. Wręcz przeciwnie, w art. 39 ust. 4 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup> przewidziano możliwość uzyskania dostępu do tej tajemnicy na podstawie przepisów innych ustaw. Taka regulacja została przewidziana m.in. w art. 29 ust. 2 ustawy o NIK. W związku z tym brak dyspozycji ustawodawcy odnośnie do wyłączenia (ograniczenia) NIK dostępu do informacji i materiałów chronionych tajemnicą Prokuraturii należy interpretować jako zgodę do pozyskiwania tych danych w ramach postępowania kontrolnego. W konsekwencji należy przyjąć, że NIK posiada prawo wglądu do dokumentów, o których mowa w art. 38 ust. 1 u.p.g.

Udostępnienie, o którym tu mowa nie stoi w sprzeczności z istotą tajemnicy Prokuraturii. Należy bowiem pamiętać, że generalną zasadą postępowania kontrolnego jest obowiązek NIK, aby uzyskane informacje wykorzystywać w sposób gwarantujący zachowanie przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej i zasady najdalej idącej ochrony w wypadku krzyżowania się zakresów poszczególnych tajemnic. Oznacza to, że uzyskanie przez NIK danych objętych ochroną przed ich rozpowszechnianiem nie ma znaczenia dla przebiegu toczącego się postępowania w sprawach prowadzonych przez Prokuraturię.

Nie istnieją zatem prawne możliwości, aby za pośrednictwem Izby chronione tajemnicą Prokuraturii informacje zostały przekazane przeciwnikom procesowym PG RP. W związku z tym ustawowa ochrona jej tajemnicy, jest w dalszym ciągu zapewniona. Decyduje o tym nałożenie na kontrolera w ustawie o NIK obowiązku przestrzegania tajemnicy ustawowo chronionej (art. 71 pkt 3), ograniczenia w kwestii upubliczniania wyników kontroli (art. 10), jak też ograniczenia w zakresie udostępniania osobom spoza NIK akt kontroli bądź poszczególnych dokumentów wchodzących w ich skład (art. 35a ust. 4) oraz udostępniania programu i tematyki kontroli (art. 28a ust. 3)<sup>15</sup>.

### **PG RP jako szczególnie źródło informacji**

Prowadzone przez Izbę postępowanie kontrolne, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o NIK, ma na celu ustalenie stanu faktycznego dotyczącego działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny, według kryteriów określonych w art. 5, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Podmiotem tych działań są przede wszystkim organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, państwowe i samorządowe osoby prawne oraz inne państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne. Kontrole NIK obejmują jednak również inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim

<sup>14</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1109, ze zm., dalej u.p.g.

<sup>15</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, op.cit., s. 123-124 i 154-157.

wykorzystują majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych.

Nie ulega wątpliwości, że ustalenia dotyczące działalności tych podmiotów stanowią informację publiczną w rozumieniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>16</sup> oraz ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>17</sup>. Rolą NIK jest zatem zbieranie oraz przetwarzanie informacji o takim charakterze w ramach postępowania kontrolnego<sup>18</sup>. W związku z tym Izba, która w art. 202 ust. 1 Konstytucji została określona jako naczelny organ kontroli państwowej i pełni rolę strażnika środków publicznych, powinna mieć zapewniony możliwie najszerszy dostęp do informacji publicznej<sup>19</sup>. Jest to warunek konieczny, aby mogła właściwie wykonywać powierzone jej funkcje: kontrolną i informacyjną. W dokumentach założonej w Hawanie w 1953 r. Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)<sup>20</sup>, której NIK jest członkiem od 1959 r., zakłada się m.in., „że najwyższy organ kontroli powinien mieć dostęp do wszystkich dokumentów związanych z zarządzaniem finansami oraz być

upoważniony do otrzymywania od kontrolowanych jednostek wszystkich informacji, które uzna za niezbędne<sup>21</sup>”.

Prawodawca dostrzegając ten problem, zastrzegł dla NIK m.in. możliwość pozyskiwania w trakcie przygotowania do kontroli – czyli jeszcze przed wszczęciem postępowania kontrolnego – informacji od podmiotów posiadających szczególną (ekspertką) wiedzę w tym obszarze, wynikającą z prowadzonej działalności naukowej, gospodarczej czy też związanej z wykonywaniem pewnych zadań. Jednocześnie kontrole prowadzone przez Izbę obligatoryjnie są poprzedzane działaniami, których celem jest optymalne przygotowanie czynności kontrolnych. Obejmują one czynności związane z opracowaniem programu kontroli lub tematyki kontroli<sup>22</sup>, tj. zatwierdzonych przez prezesa lub wiceprezesa NIK dokumentów zawierających podstawowe założenia merytoryczne, organizacyjne oraz metodologiczne odnoszące się do zakresu planowanej kontroli. Przygotowywane są zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o NIK, w szczególności na podstawie analizy wyników wcześniejszych kontroli czy badań analitycznych, złożonych skarg i wniosków, uzyskanych przez Izbę opinii

<sup>16</sup> Zob. art. 61 ust. 1 Konstytucji RP (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej Konstytucja.

<sup>17</sup> Zob. art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej u.d.i.p.

<sup>18</sup> Zob. S. Dziwisz: *Prawnokarna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2019, s. 40-41.

<sup>19</sup> Informacja publiczna to informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone, por. wyrok NSA z 30.10.2002, sygn. akt II SA 2036-2037/0, LEX nr 78062, za: M. Jaśkowska: *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28.

<sup>20</sup> Zrzeszającej obecnie 195 najwyższych organów kontroli, <<https://www.intosai.org/about-us/members>>.

<sup>21</sup> J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 166.

<sup>22</sup> W zależności od tego, czy kontrola ma charakter planowy, czy doraźny.

naukowych i specjalistycznych pozostających w zakresie planowanej kontroli<sup>23</sup>. Istotnym źródłem pozyskiwania materiałów niezbędnych do opracowania programu bądź tematyki kontroli mogą być również, zgodnie z art. 28 ust. 2 pkt 4 ustawy o NIK, informacje i dane pochodzące zarówno od jednostek podlegających kontroli państwowej, jak i innych podmiotów<sup>24</sup>. Uzyskanie stosownych informacji może okazać się nieodzowne również w trakcie prowadzonego przez Izbę postępowania kontrolnego. W związku z tym na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK prawo zasięgania informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych przysługuje upoważnionemu przedstawicielowi NIK w trakcie postępowania kontrolnego.

Wśród podmiotów, które mogą dostarczać takich informacji znajduje się Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, będąca państwową jednostką organizacyjną, nad którą nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów. Jej zadaniem jest ochrona prawna interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa<sup>25</sup>. Wydaje się, że współpraca między obiema instytucjami jest szczególnie istotna i pożądana ze względu na optymalizację wyników kontroli państwowej. Misją Prokuratorii

Generalnej RP jest: „zapewnienie wysokiej jakości obsługi prawnej na etapie negocjacji i opiniowania umów, wykonywania prawa, ugodowego rozwiązywania sporów i zastępstwa procesowego oraz wsparcie regulacyjne i strategiczne doradztwo prawne dla organów państwa z wykorzystaniem nowych technologii”. W związku z tym przyjęto, że instytucja ta ma „świadczyc usługi prawne na najwyższym poziomie merytorycznym, gwarantującym najskuteczniejszą ochronę prawną”<sup>26</sup>. Założenia te wpisują się w treść uzasadnienia do projektu u.p.g., w którym zaprezentowano m.in. *ratio legis* nowopowstałej jednostki państwowej, stwierdzając, że Prokuratoria Generalna RP ma przyczynić się do maksymalizacji bezpieczeństwa i efektywności ochrony praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa oraz mienia państwowego nienależącego do Skarbu Państwa, w szczególności w postępowaniach przed sądami, trybunałami i innymi organami jurysdykcyjnymi. Zestawiając szczególny (ekspertki) charakter omawianej instytucji z zadaniami postawionymi przed NIK oraz jej misją określaną jako „niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa”<sup>27</sup>, należy przyjąć, że – gdy jest to możliwe – współpraca

<sup>23</sup> Zob. E. Jarzęcka-Siwik: *Wykorzystywanie wiedzy eksperckiej w kontrolach NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2022, s. 8-27.

<sup>24</sup> Podstawę prawną do żądania informacji (dokumentów i materiałów) niezbędnych do przygotowania lub przeprowadzenia kontroli stanowi również art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, szerzej E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 184.

<sup>25</sup> Zob. J. Mucha-Kujawa: *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej jako instytucjonalny zastępca prawno-procesowy Skarbu Państwa*, INPPAN 2019.

<sup>26</sup> Oba fragmenty zob. <<https://www.gov.pl/web/prokuratoria>>.

<sup>27</sup> Zob. <<https://www.nik.gov.pl/o-nik/>>.

instytucji powinna gwarantować najlepsze efekty związane z funkcjonowaniem kontroli państwowej.

W art. 49a ustawy o NIK przewidziano, że jeżeli w trakcie kontroli powstanie wątpliwość wymagająca interpretacji przepisów prawnych związanych z ochroną praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej, dyrektor właściwej jednostki organizacyjnej NIK lub upoważniona przez niego osoba zwraca się do Prezesa Prokuraturii Generalnej RP o wydanie opinii prawnej w tej sprawie. Wystąpienie nie wymaga osobistego udziału ani Prezesa, ani wiceprezesów NIK, co niewątpliwie upraszcza procedurę i stwarza warunki do korzystania z tej możliwości w odpowiedzi na bieżące potrzeby związane z kontrolą państwową. Biorąc zatem pod uwagę *ratio legis* Prokuraturii Generalnej RP<sup>28</sup> oraz oczekiwania wobec działalności naczelnego organu kontroli państwowej, należy przyjąć, że wgląd do dokumentów przygotowanych przez PG RP, a zwłaszcza wydawanych przez nią opinii prawnych, może często okazać się kluczowy do właściwego zdefiniowania przez NIK problematyki objętej kontrolą. Z tej przyczyny zasadne jest stanowisko, że współpraca pomiędzy Izbą a Prokuraturą jest nie tylko prawnie usankcjonowana, ale również uzasadniona merytorycznie. Podstawę relacji między organami wyznaczają przepisy umożliwiające NIK wystąpienie do PG RP – jako jednostki kontrolowanej (art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK), bądź jako jednostki niekontrolowanej w związku z przygotowywaną

lub przeprowadzaną kontrolą (art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy NIK) – o dostarczenie dokumentów i materiałów w ramach toczącego się (lub planowanego) postępowania.

Podsumowując tę część rozważań trzeba podkreślić, że art. 6 u.p.g. obliuguje Prokuratorie Generalną RP do współdziałania z organami władzy publicznej lub podmiotami wykonującymi na podstawie przepisów prawa, decyzji administracyjnej lub porozumienia zadania organów władzy publicznej.

### Tajemnica PG RP

Określając zasady współpracy między NIK i PG RP, należy pamiętać o tajemnicy Prokuraturii ustanowionej w art. 38 ust. 1 u.p.g. Przewiduje on, że czynności Prokuraturii Generalnej RP związane z wykonywaniem zastępstwa, wydawaniem opinii, sporządzaniem raportów, analiz i stanowisk, z udziałem w negocjacjach i mediacjach oraz w postępowaniach przed organami międzynarodowymi, a także informacje i dokumenty stanowiące podstawę dokonania takich czynności są objęte tajemnicą. Określając wpływ tajemnicy Prokuraturii na przebieg postępowania kontrolnego warto przede wszystkim zwrócić uwagę na *ratio legis* tej instytucji. W uzasadnieniu projektu do u.p.g. przyjęto, że: „Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej jako instytucjonalny pełnomocnik procesowy występować będzie przed sądami powszechnymi na jednakowych zasadach co inni pełnomocnicy profesjonalni. W oczywisty sposób „równość broni”

<sup>28</sup> Druk sejmowy VIII.1055 – pkt IV Tajemnica Prokuraturii Generalnej, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1055>>, dalej uzasadnienie projektu u.p.g.

będącą podstawą kontradiktoryjnego postępowania w sprawach cywilnych zabu-  
rza sytuacja, w której jeden z pełnomocni-  
ków obowiązany jest ujawniać wszystkie  
informacje (w tym dotyczące kontaktów  
z klientem), drugi zaś informacje te utrzy-  
muje w tajemnicy. W praktyce funkcyj-  
nowania Prokuraturii Generalnej Skarbu  
Państwa<sup>29</sup> pojawiały się wnioski o udostęp-  
nienie dokumentów pochodzących od *sta-*  
*tionnes fisci*<sup>30</sup>, a kierowanych do Prokuraturii  
Generalnej, dotyczących np. stanowiska  
reprezentowanego organu czy także pism  
(opinii) prawnych Prokuraturii Generalnej  
adresowanych do *stationnes fisci*, a zawiera-  
jących ocenę szans procesowych i wskazu-  
jących na mocne i słabe strony popieranego  
przed sądem powszechnym stanowiska  
procesowego. Udostępnienie tego rodza-  
ju dokumentów musiałoby powodować  
znaczące trudności w skutecznej obronie  
interesów Skarbu Państwa. Z uzasadnie-  
nia do projektu ustawy wynika zatem,  
że tajemnica PG RP ma *stricte* procesowe  
znaczenie. Potwierdza to art. 38 ust. 2 i 3  
u.p.g., zgodnie z którym dokumenty sporzą-  
dzone w związku z czynnościami, o jakich  
mowa w ust. 1 przez Prokuraturę Genera-  
lną RP lub podmiot reprezentujący Skarb

Państwa, a także organ lub osobę zastępo-  
waną mogą być udostępnione przez właści-  
wą jednostkę albo osobę prawną po zakoń-  
czeniu sprawy<sup>31</sup>. Oznacza to, że na zakres  
podmiotowy, przedmiotowy i czasowy ta-  
jemnicy Prokuraturii decydujący wpływ  
ma jej uczestnictwo w procesie jako wyso-  
ko wyspecjalizowanego instytucjonalnego  
pełnomocnika procesowego<sup>32</sup>. Instytucja  
ta jest zatem związana z ochroną autonomii  
informacyjnej osób będących uczestnikami  
postępowań sądowych. Charakter proce-  
sowy tajemnicy Prokuraturii potwierdza  
również odwołanie się do niej we wspo-  
mnianym wyżej art. 180 § 2 k.p.k., zgodnie  
z którym informacja chroniona ww. tajem-  
nicą oraz innymi podobnymi instytucjami  
o procesowym charakterze, tj. tajemnicami:  
adwokacką, radcy prawnego, dorad-  
cy podatkowego<sup>33</sup> może być udostępniona  
sądowi, gdy jest to niezbędne dla dobra  
wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność  
nie może być ustalona na podstawie in-  
nego dowodu<sup>34</sup>.

Odnosząc się do procesowego charak-  
teru tajemnicy Prokuraturii i podkreślając  
jej *ratio legis*, sąd administracyjny zwrócił  
uwagę, że instytucja ta ma na celu wyłącze-  
nie jawności wszystkich istotnych z punktu

<sup>29</sup> Instytucja, która została zastąpiona przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, dalej PG SP.

<sup>30</sup> Państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która w sto-  
sunkach cywilnoprawnych działa w ramach swoich zadań w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

<sup>31</sup> Pod warunkiem, że dokumenty zakończonej sprawy nie są związane z inną sprawą prowadzoną przez Proku-  
raturę Generalną, podmiot reprezentujący Skarb Państwa, organ lub osobę zastępowaną. W takiej sytuacji  
dokumenty chronione tą tajemnicą mogą być udostępnione dopiero po zakończeniu tej sprawy.

<sup>32</sup> Prokuratura Generalna zgodnie z art. 4 ust. 3 u.p.g. nie wykonuje zastępstwa w postępowaniu karnym.  
Prokuratura Generalna może, na uzasadniony wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa lub pań-  
stwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, przejąć zastępstwo w postępowaniu  
karnym, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów SP.

<sup>33</sup> Przepis ten dotyczy również tajemnic: notarialnej, lekarskiej, dziennikarskiej, statystycznej.

<sup>34</sup> W postępowaniu przygotowawczym w przedmiocie przesłuchania lub zezwolenia na przesłuchanie decyduje  
sąd na posiedzeniu bez udziału stron, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od daty doręczenia wniosku prokuratora.



widzenia procesowego i interesów strony czynności podejmowanych przez pełnomocnika procesowego, które mają doprowadzić do uzyskania korzystnego dla państwowej jednostki organizacyjnej orzeczenia kończącego postępowanie przed sądami, trybunałami i organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych<sup>35</sup>. W tych postępowaniach często nieodłącznym elementem jest spór, jaki występuje między ich uczestnikami. Realia pozostawania w sytuacji konfliktu interesów uzasadniają zatem ochronę informacji (przez objęcie jej tajemnicą o charakterze procesowym) związanych z udziałem w nierozstrzygniętym dotąd sporze. Wydanie orzeczenia kończącego postępowanie finalizuje etap, w którym strony przedstawiały swoje racje, aby uzyskać korzystne rozstrzygnięcie. Oznacza to, że konieczność zapewnienia im tzw. równości broni traci rację bytu z chwilą rozstrzygnięcia sporu czy zawarcia ugody.

### Dostęp NIK do tajemnicy PG RP

Pomiędzy NIK i PG RP nie występuje problem wzajemnych relacji procesowych. Prowadzone przez Izbę postępowanie kontrolne, w ramach którego zwraca się ona do Prokuratury Generalnej RP o informacje bądź dokumenty, nie jest procedurą, na potrzeby której została powołana do życia instytucja wskazana w art. 38

u.p.g. Przepis ten bowiem ma na celu ochronę autonomii informacyjnej osób będących uczestnikami postępowań sądowych. Natomiast uprawnienie Izby wynikające z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w żaden sposób jej nie narusza. Nie jest ono związane z uczestnictwem Izby w postępowaniu sądowym, lecz z wykonywaniem przez tę instytucję swoich ustawowych prerogatyw.

Dlatego udzielenie Izbie przez Prokuratorię Generalną RP informacji i materiałów, o których mowa w art. 38 u.p.g. nie prowadzi do udostępnienia ich pozostałym uczestnikom procesu<sup>36</sup>. Czynność ta pozostaje zatem bez wpływu na interesy stron reprezentowanych przez Prokuratorię w ramach zastępstwa procesowego. Istotne dla ochrony informacji objętych jej tajemnicą jest również i to, że przekazanie tych danych Izbie nie oznacza, że wraz z udostępnieniem tracą one swój poufny charakter<sup>37</sup>. Ustawa o NIK wielokrotnie i wyraźnie podkreśla obowiązek zachowywania przez pracowników Izby przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej<sup>38</sup>. Co więcej, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o NIK wszystkie informacje, które pracownik Izby uzyskał w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych objęte są tajemnicą kontrolerską. Oznacza to, że na czas toczącego się postępowania kontrolnego – do momentu podania

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 5.12.2018, sygn. akt II SA/Wa 2059/17, publ. Lex nr 2734601.

<sup>36</sup> Nawet w wypadku gdy kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba przez niego upoważniona albo ktokolwiek inny za zgodą Prezesa NIK uzyska wgląd do akt kontroli zawierających tajemnicę Prokuratury, zgodnie z art. 35a ust. 3 i 4 ustawy o NIK są one udostępniane z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

<sup>37</sup> Szerz. na temat granic ochrony tajemnicy w działalności NIK zob. E. Jarzęcka-Siwik, A. Serlikowska: *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2019, s. 13.

<sup>38</sup> Zob. art. 10, art. 29 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 lit. b, art. 35a ust. 3 i 4, art. 49 ust. 5 ustawy o NIK.

do wiadomości publicznej jego wyników – informacje, o których mowa w art. 38 u.p.g. są dodatkowo chronione inną tajemnicą ustawowo chronioną o podobnym co tajemnica Prokuraturii zawodowym charakterze<sup>39</sup>. Po zakończeniu postępowania kontrolnego Prezes NIK, podając do wiadomości publicznej wyniki kontroli, jest zaś obowiązany respektować przepisy o tajemnicy Prokuraturii stosownie do art. 10 ustawy o NIK.

Prowadzi to do konstatacji, że trudno w jakikolwiek sposób uzasadnić racjonalność pozbawienia NIK dostępu do tajemnicy Prokuraturii. Nie przemawia za tym ani okoliczność, że jest to tajemnica o znaczeniu procesowym, ani brak negatywnych skutków związanych z udostępnieniem Izbie chronionej w ten sposób informacji. Niemniej ustalenia te nie mają jeszcze rozstrzygającego znaczenia dla uznania, czy rzeczywiście NIK należy do podmiotów, którym przysługuje dostęp do informacji objętych tajemnicą Prokuraturii (jej depozytariuszy). Do tego niezbędne jest znalezienie odpowiedniej (ustawowej) podstawy prawnej. W wypadku tajemnicy Prokuraturii mamy bowiem do czynienia z jedną z wielu podobnych instytucji określanych jako tajemnice ustawowo chronione, które przede wszystkim zostały ustanowione w celu ograniczenia dostępu społeczeństwa do informacji publicznej (art. 5 ust. 1 u.d.i.p.). Cechą wyróżniającą tego rodzaju informacje jest ich powszechny

charakter (art. 2 ust. 1 u.d.i.p.)<sup>40</sup>. Zasada ta nie ma jednak bezwzględного charakteru, gdyż prawodawca ustanawiając powszechne prawo do informacji publicznej jednocześnie zastrzegł możliwość jego ograniczania. Wskazał przy tym – za pośrednictwem normy konstytucyjnej (art. 61 ust. 3 Konstytucji) – że wszystkie istotne okoliczności związane z tym ograniczeniem zostaną określone w ustawach. Tajemnica Prokuraturii – jako ograniczająca dostęp do informacji publicznej – podlega zatem tzw. wyłączności ustawowej. Oznacza to, że wszystkie istotne cechy tej instytucji dotyczące jej zakresu przedmiotowego, podmiotowego bądź czasowego, a także sankcji za naruszenie tajemnicy muszą wynikać bezpośrednio z ustaw.

Wobec tego do ustalenia, czy NIK jest organem, któremu przysługuje dostęp do jakiegokolwiek tajemnicy ustawowo chronionej, a zatem, czy może być jej depozytariuszem – należy wskazać właściwą normę prawną. Odpowiednich dyspozycji należy szukać przede wszystkim w ustawie ustanawiającej tajemnicę ustawowo chronioną.

I tak z analizy rozdziału czwartego u.p.g. „Tajemnica Prokuraturii Generalnej”, na który składają się dwa artykuły, wspomniany art. 38 oraz art. 39 ww. ustawy, wynika, że wyznaczają one zakres przedmiotowy, podmiotowy oraz czasowy omawianej instytucji. Generalnie zakres przedmiotowy określono w art. 38 ust. 1

<sup>39</sup> Szerz. na temat *ratio legis* tajemnicy kontrolerskiej zob. M. Jędrzejczyk, S. Dziwiisz: *Istota tajemnicy kontrolerskiej*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2021, s. 14-15.

<sup>40</sup> Przepis ten realizuje normę konstytucyjną, zgodnie z którą obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 Konstytucji).

u.p.g. W kolejnym artykule został on jedynie nieznacznie zmodyfikowany – przyjęto zastrzeżenie, że obowiązek dotyczący zachowania tajemnicy nie obejmuje informacji udostępnianych na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (art. 39 ust. 5 u.p.g.). W art. 39 u.p.g. określono również podmioty zobowiązane do zachowania tajemnicy Prokuraturii. W katalogu tym wymienia się jej przedstawicieli<sup>41</sup> oraz członków Sądu Polubownego funkcjonującego przy tej jednostce<sup>42</sup>. Tajemnica Prokuraturii, podobnie zresztą jak tajemnica kontrolerska, ma zatem charakter tajemnicy zawodowej, związanej z wykonywaniem określonego zawodu bądź funkcji<sup>43</sup>. Przepisy u.p.g. nie zawierają natomiast katalogu depozytariuszy tajemnicy, tj. podmiotów, którym można udostępnić informacje objęte tajemnicą Prokuraturii<sup>44</sup>. W związku z tym z całą pewnością nie stanowią one podstawy prawnej do przyjęcia tezy o dostępie do informacji chronionych tą ustawą dla naczelnego organu kontroli państwowej.

Analiza przepisów u.p.g. poświęconych tajemnicy Prokuraturii pozwala jednak na sformułowanie tezy, że omawiana instytucja z całą pewnością nie ma bezwzględnego charakteru. Podkreśla to art. 39 ust. 4, w którym przewidziano możliwość zwolnienia z obowiązku

zachowania tej tajemnicy. Przy czym wyraźnie zaznaczono, że jest to możliwe tylko na podstawie odrębnych przepisów. Można zatem mówić, że prawodawca do minimum ograniczył swobodę dysponowania tajemnicą osobom, o których mowa w art. 39 ust. 1 u.p.g. Dla porównania zupełnie inne rozwiązanie przyjęto w ustawie o NIK w odniesieniu do tajemnicy kontrolerskiej. Zgodnie z art. 73 ust. 4 ustawy od obowiązku jej zachowania może zwolnić – nie konkretny przepis rangi ustawowej, ale Prezes NIK lub sąd właściwy do rozpatrzenia sprawy. Podobnych kompetencji do dysponowania tajemnicą Prokuraturii nie ma ani Prezes Prokuraturii Generalnej RP, ani jakiegokolwiek inny podmiot reprezentujący tę instytucję. Oznacza to, że jeśli chodzi o dysponowanie tą tajemnicą osoby obowiązane do jej przestrzegania mogą jedynie wykonywać dyspozycje zawarte w odrębnych przepisach.

Nie ulega wątpliwości – z uwagi na zasadę wyłączności ustawowej oraz problematykę ograniczenia powszechnego dostępu do informacji publicznej – że przepisy te muszą mieć rangę ustawową. Analiza wspomnianego rozdziału czwartego u.p.g. – szczególnie zaś odesłania, o którym mowa w art. 39 ust. 4 – wskazuje zatem, że w wypadku tajemnicy

<sup>41</sup> Prezesa Prokuraturii Generalnej oraz jej radców, referendarzy, pozostałych pracowników oraz członków Kolegium Prokuraturii Generalnej.

<sup>42</sup> Zob. Regulamin sądu i postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej <<https://www.gov.pl/attachment/b927511c-97eb-46ed-8a3d-9c779cf9e835>>.

<sup>43</sup> M. Jędrzejczyk, S. Dziwisz, op.cit., s. 13-14.

<sup>44</sup> W przeciwieństwie np. do ustaw – Prawo bankowe, Ordynacja podatkowa, czy ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, które zawierają całkiem obszerny katalog podmiotów depozytariuszy tajemnic: bankowej, skarbowej czy ubezpieczeniowej.

Prokuraturii prawodawca nie założył kompletnego uregulowania tej problematyki w ramach jednej ustawy. Chodzi tu zresztą nie tylko o odesłanie dotyczące możliwości zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy PG RP. Podkreślenia wymaga, że u.p.g. – podobnie zresztą jak ustawa o NIK – nie przewiduje sankcji karnej za naruszenie tajemnicy ustawowo chronionej, która jest również nieodłącznym elementem konstrukcyjnym w tego rodzaju instytucjach prawnych<sup>45</sup>. W związku z tym sankcja za naruszenie tajemnicy Prokuraturii, podobnie jak w wypadku tajemnicy kontrolerskiej czy tajemnicy przedsiębiorstwa, została uregulowana w art. 266 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>46</sup>, penalizującym ujawnianie lub wykorzystywanie informacji – wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu – z którą sprawca zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową<sup>47</sup>. Powracając jednak do art. 39 ust. 4 u.p.g., należy podnieść, że przepis ten akcentuje możliwość modyfikacji podmiotowego zakresu dostępu do tajemnicy Prokuraturii. Przyjęte tu odesłanie do przepisów odrębnych odnośnie do zwolnienia osób wymienionych w art. 39 ust. 1 u.p.g. z obowiązku zachowania tajemnicy

PG RP ma także takie znaczenie, że legalizuje stosowanie przepisów innych ustaw w tym zakresie. W ten sposób legitymuje dostęp do danych, o których mowa w art. 38 u.p.g., zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*.

Podstawę prawną zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy Prokuraturii, o której mowa w art. 39 ust. 4 u.p.g. będzie w związku z tym stanowić wspomniany wcześniej art. 180 § 2 k.p.k., zgodnie z którym osoby obowiązane do zachowania m.in. tej tajemnicy mogą być przesłuchiwane co do faktów nią objętych, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. W tym wypadku – na mocy odrębnych przepisów rangi ustawy – osoby wymienione w art. 39 ust. 1 pkt 1-6 u.p.g. zostały zwolnione z zachowania tajemnicy Prokuraturii, o ile orzeknie o tym sąd<sup>48</sup>, powołując się na okoliczności określone w art. 180 § 2 k.p.k. Prokuraturii Generalnej RP pozostaje zatem jedynie wykonanie dyspozycji przewidzianych w k.p.k., tj. zastosowanie się do wydanego w tym zakresie orzeczenia sądu. Przepisem o podobnym znaczeniu jest art. 29 ust. 2 ustawy o NIK, zgodnie z którym Izba ma dostęp do dokumentów i materiałów niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego kontrolowanej działalności.

<sup>45</sup> Inne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu np. do tajemnic: skarbowej, bankowej, ubezpieczeniowej. Sankcja karna za ich naruszenie została określona bezpośrednio w ustawach, które stanowią o ww. tajemnicach.

<sup>46</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.

<sup>47</sup> Przewidziana kara za ww. czyn zabroniony to grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. W art. 266 § 2 kara ta podniesiona została nawet do 3 lat pozbawienia wolności z uwagi na szczególny status sprawcy – funkcjonariusza publicznego i wykonywaniem przez niego czynności służbowych.

<sup>48</sup> W postępowaniu przygotowawczym sąd wydaje takie orzeczenie na wniosek prokuratora.

### Wykładnia historyczna

Dostęp naczelnego organu kontroli państwowej do informacji i materiałów objętych tajemnicą Prokuraturii potwierdzona dokonana przez autorów wykładnia historyczna przepisów regulujących tę problematykę. Wskazuje na to tekst uzasadnienia do projektu ustawy, na podstawie której został ustanowiony art. 29 ust. 2 ustawy o NIK<sup>49</sup> oraz dostęp NIK do tajemnic ustawowo chronionych w okresie bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie tego przepisu.

I tak ustawa o NIK pierwotnie nie regulowała zasad dostępu Izby do tajemnic ustawowo chronionych. Zastrzegając jedynie w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIK – dotyczącym składania wyjaśnień przez byłych i obecnych pracowników jednostki kontrolowanej – że Izba ma dostęp do tajemnicy służbowej<sup>50</sup>. W związku z tym do 2012 r., kiedy wszedł w życie art. 29 ust. 2 ustawy o NIK dostęp do tajemnic ustawowo chronionych w ramach prowadzonej kontroli państwowej był możliwy tylko w sytuacji, gdy prawodawca wprost o tym stanowił. Takie rozwiązanie przyjęto w wielu ustawach, które legitymują dostęp NIK m.in. do tajemnicy: bankowej<sup>51</sup>,

skarbowej<sup>52</sup>, ubezpieczeniowej<sup>53</sup> czy dokumentacji medycznej<sup>54</sup>. Do 2012 r. do stwierdzenia, że NIK ma dostęp do informacji chronionej daną tajemnicą konieczna była odpowiednia podstawa prawna. Brak dyspozycji wskazującej *expressis verbis* Izbę jako depozytariusza tajemnicy decydował więc o braku podstawy prawnej udostępnienia jej pracownikom chronionych informacji i materiałów. Słuszność takiej interpretacji potwierdzał art. 44 ust. 3 ustawy o NIK – w brzmieniu obowiązującym do 2012 r. Zgodnie z tym przepisem w trakcie postępowania kontrolnego osoba zobligowana do zachowania tajemnicy ustawowo chronionej, przesłuchana co do faktów nią objętych, mogła zostać zwolniona z tego obowiązku przez Prezesa NIK, gdy przepisy innych ustaw przewidywały dostęp Izby do danej tajemnicy.

Sytuację tę postanowił zmienić prawodawca w związku z ostatnią szeroką nowelizacją ustawy o NIK<sup>55</sup>, która miała miejsce w 2010 r., a weszła w życie w 2012 r. Uzasadniając potrzebę zmian co do zasad dostępu do tajemnicy ustawowo chronionej dla naczelnego organu kontroli państwowej stwierdzono<sup>56</sup>, że są one niezbędne, aby zapobiec „wyłączeniu Izby z grona podmiotów,

<sup>49</sup> Art. 29 zmieniony został przez art. 1 pkt 21 ustawy z 22.1.2010 o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 227 poz. 1482, ze zm.) zmieniającej ustawę z 2.6.2012.

<sup>50</sup> Dyspozycja ta po wejściu w życie w 2010 r. ustawy o ochronie informacji niejawnych utraciła na znaczeniu i jednocześnie ograniczona została tylko i wyłącznie do konkretnego środka dowodowego, tj. składanych wyjaśnień.

<sup>51</sup> Zob. art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy – Prawo bankowe.

<sup>52</sup> Zob. art. 298 pkt 4 ustawy – Ordynacja podatkowa.

<sup>53</sup> Zob. art. 35 ust. 2 pkt 7 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

<sup>54</sup> Zob. art. 26 ust. 3 pkt 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

<sup>55</sup> Ustawa z 22.1.2010 o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2010 r. nr 227 poz. 1482, ze zm.).

<sup>56</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, VI kadencja, druk sejmowy nr 1349 z 30.9.2008, s. 36, pkt 2.6 link: <[https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/82C49FA-E2A2C531CC12575060047B263/\\$file/1349.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/82C49FA-E2A2C531CC12575060047B263/$file/1349.pdf)>.

którym przysługuje dostęp do tajemnicy ustawowo chronionej”. W ocenie prawodawcy dotychczasowa praktyka związana z funkcjonowaniem Izby ujawniła konieczność zabezpieczenia dla NIK dostępu do informacji w sytuacji pojawiania się w systemie prawnym tego rodzaju nowych instytucji prawnych. W uzasadnieniu prawodawca podkreślił, że dotychczas przy wyznaczaniu granic podmiotowych „dla tworzonego zakresu chronionych informacji należało zabiegać o wpisanie NIK na listę podmiotów uprawnionych do sięgania po te informacje. Brak wyraźnego określenia takiego dostępu eliminował NIK z listy podmiotów uprawnionych. Tym sposobem NIK nie ma dostępu np. do tajemnicy przedsiębiorstwa, chyba że przedsiębiorca wyrazi na to zgodę”<sup>57</sup>.

Biorąc pod uwagę treść uzasadnienia projektu ustawy można stwierdzić, że *ratio legis* art. 29 ust. 2 ustawy o NIK było rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących dostępu NIK do dokumentów i materiałów potrzebnych, aby ustalić stan faktyczny w zakresie kontrolowanej działalności, zawierających informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną. Przyjęta nowa reguła miała zatem zabezpieczyć kontrolerom dostęp do informacji objętej tajemnicą ustawowo chronioną, jeżeli nie został on wyłączony lub ograniczony na podstawie innych ustaw<sup>58</sup>.

Wprowadzenie nowej zasady dostępu NIK do tajemnic ustawowo chronionych

nie wpłynęło pozytywnie na rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących tej kwestii. Prawodawca przyjął bowiem, że „proponowana regulacja oraz zmiana w art. 44 nie wymagają wprowadzenia zmian w już obowiązujących aktach prawnych”<sup>59</sup>. Ocena ta stała się przyczyną bardzo istotnych problemów interpretacyjnych. Trudno się zgodzić, że opisana zmiana – polegająca na przyjęciu, że o dostępie NIK do tajemnicy ustawowo chronionej ma decydować (w miejsce dotychczas obowiązującej normy legitymującej dostęp) dyspozycja wyłączająca lub ograniczająca uprawnienia Izby wynikające z art. 29 ust. 2 ustawy o NIK – pozostaje bez wpływu na interpretację przepisów w obrębie omawianej problematyki. W związku z nowelizacją regulacje ustawowe dotychczas wskazujące NIK jako beneficjenta tajemnicy stały się *de facto* zbędne, gdyż obecnie potwierdzają one jedynie uprawnienie wynikające z art. 29 ust. 2 ustawy o NIK. Jednocześnie przyjęte rozwiązanie sugeruje – w wypadku tych tajemnic, które przed nowelizacją były niedostępne dla NIK – brak podstaw do kwestionowania legalności przekazywania naczelnemu organowi kontroli państwowej danych chronionych tajemnicą ustawowo chronioną, gdy tymczasem, co do zasady, reguły dostępu Izby do tych tajemnic pozostały bez zmian<sup>60</sup>.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy prawodawca wyraźnie zaznaczył, że skutki wprowadzonych zmian mają znaczenie wyłącznie dla tajemnicy

<sup>57</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy..., op. cit. s. 36, pkt 2.6.

<sup>58</sup> Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2010, s. 42-43.

<sup>59</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy..., op. cit. s. 36, pkt 2.6.

<sup>60</sup> Zob. również wyniki wykładni celowościowej art. 29 ust. 2 ustawy o NIK, publ. R. Padrak, op.cit., s. 78-79.

przedsiębiorstwa i dla nowotworzonych tajemnic ustawowych. Zmieniając zasady udostępniania Izbie tajemnic ustawowo chronionych przewidziano, że nowe rozwiązanie przyczyni się jedynie do rozszerzenia zakresu dostępu NIK do informacji chronionych tajemnicą przedsiębiorstwa. W stosunku zatem do pozostałych tajemnic, które funkcjonowały w systemie prawnym do 2012 r. – zgodnie z intencją prawodawcy – przewidziano utrzymanie dotychczasowego *status quo*. W związku z tym świadoma rezygnacja prawodawcy z ustanowienia – w przepisach dotyczących tajemnic, do których dotąd (czyli do wejścia w życie art. 29 ust. 2 ustawy o NIK) naczelny organ kontroli państwowej nie miał wglądu – dyspozycji o wyłączeniu bądź ograniczeniu Izby z kręgu depozytariuszy tajemnicy ustawowo chronionej, utrudniła właściwą interpretację przepisów. Wykładnia językowa przepisu określającego podstawową zasadę dostępu NIK do informacji chronionych wymienionymi wyżej tajemnicami (z wyjątkiem tajemnicy przedsiębiorstwa) prowadzi do błędnego rozumienia kompetencji Izby. W związku z tym, należy przyjąć, że NIK – mimo braku wyłączeń lub ograniczeń w art. 29 ust. 2 ustawy NIK – w dalszym ciągu nie ma dostępu do informacji chronionych takimi tajemnicami, jak: adwokacka, radcowska, dziennikarska, lekarska czy doradcy podatkowego. Wobec tego do ustalenia, czy Izba jest depozytariuszem danej tajemnicy ustawowo chronionej jest stwierdzenie, czy miała wcześniej (w chwili wejścia w życie art. 29

ust. 2 ustawy o NIK) zapewniony wgląd do informacji objętej daną tajemnicą. Reguła ta nie dotyczy jedynie tajemnicy przedsiębiorstwa.

### Reforma pełnomocnika procesowego

Biorąc pod uwagę wyżej przewidziane wytyczne należy przyjąć, że informacje chronione tajemnicą Prokuraturii, które pojawiły się w systemie prawnym po reformie ustawy o NIK, mogą być udostępniane nacelnemu organowi kontroli państwowej na podstawie jej art. 29 ust. 2. Z perspektywy założeń przyjętych przez prawodawcę – kreującego w 2010 r. reguły dostępu Izby do tajemnic ustawowo chronionych – jest to nowoutworzona tajemnica ustawowa, która podlega zasadom określonym we wspomnianym przepisie. Kierując się wykładnią językową trzeba więc przyjąć, iż brak przepisów wprost wyłączających/ograniczających dostęp NIK do informacji objętych tą tajemnicą stanowi podstawę prawną ich udostępniania Izbie. W związku z tym można uznać Izbę za depozytariusza tej tajemnicy. Co istotne, przyjęta w tym miejscu teza uwzględnia okoliczność, że tajemnica Prokuraturii w 2017 r. zastąpiła inną tajemnicę ustawowo chronioną, tj. tajemnicę radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa<sup>61</sup>.

Prokuratura Generalna RP jest kontynuatorką i następcą prawnym instytucji o podobnym znaczeniu i charakterze – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. W 2016 r. została przeprowadzona reforma zmierzająca do poszerzenia zakresu procesowej

<sup>61</sup> Dalej tajemnica radcy Prokuraturii.

ochrony mienia państwowego. Efektem tych zabiegów jest u.p.g., w której ustanowiono m.in. tajemnicę Prokuratorii. Ustawa ta, co do zasady, weszła w życie na początku 2017 r.<sup>62</sup> Niemniej warto rozważyć, czy tajemnica Prokuratorii to instytucja, która funkcjonowała w krajowym systemie prawnym wcześniej, gdyż *de facto* została ustawiona jako tajemnica radcy Prokuratorii na podstawie ustawy z 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa<sup>63</sup>. Jej zakres oraz wszystkie inne – z wyjątkiem sankcji – elementy zostały określone w art. 37 ustawy o PG SP. Podmiotem odpowiedzialnym za zachowanie tajemnicy był radca PG SP (obowiązek ten trwał również po ustaniu zatrudnienia), a jej przedmiotem informacje, które uzyskał w związku z wykonywaniem swoich czynności służbowych. Ustawa o PG SP przewidywała również – podobnie jak u.p.g. – zwolnienie radcy Prokuratorii z obowiązku jej zachowania, o ile odrębne przepisy będą sankcjonowały taką możliwość. Warto zatem postawić pytanie, czy te instytucje nie są tożsame, a zatem należałoby przyjąć, że w 2017 r. doszło jedynie do modyfikacji tajemnicy radcy Prokuratorii polegającej na zmianie jej podstawy prawnej oraz nazwy. Wówczas trzeba by przyjąć, że tajemnica Prokuratorii powstała nie w 2016 r., a ponad dekadę wcześniej – w 2005 r., czyli jeszcze przed wejściem w życie art. 29 ust. 2 ustawy o NIK. W związku z tym dokonując wykładni reguły odnoszącej się do dostępu

Izby do tajemnic ustawowo chronionych, nie można byłoby uznać tajemnicy Prokuratorii za nowoutworzoną.

Wątpliwości rozwiewa jednak szczegółowe porównanie obu instytucji. Tajemnica Prokuratorii ma inny zakres podmiotowy niż tajemnica radcy Prokuratorii. Charakterystyczne jest to, że w wypadku wcześniejszej z tajemnic objęte nią zostały tylko osoby, które w imieniu PG SP wykonują czynności procesowe, czyli radcy PG SP. Tajemnicą nie byli związani pozostali pracownicy tego organu. Z ustawy o PG SP jednoznacznie wynika, że nie ma podstaw, aby przepisy dotyczące tajemnicy radcy Prokuratorii stosować do jakichkolwiek innych pracowników tej instytucji. Zgodnie z art. 67 ust. 2 ustawy o PG SP względem pracowników PG SP należało stosować przepisy ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>64</sup>, a w sprawach nieuregulowanych przepisami ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>65</sup>. Oznacza to, że pozostałych pracowników PG SP obowiązywała jedynie tajemnica pracodawcy. Istotą tajemnicy radcy Prokuratorii było wobec tego jedynie zobowiązanie osób wykonujących funkcje procesowe do nieujawniania informacji o tych czynnościach. Pozostali pracownicy PG SP, zostali zobowiązani zgodnie z art. 100 § 2 pkt 4 Kodeksu pracy do zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. W tych okolicznościach NIK,

<sup>62</sup> Zob. art. 135 u.p.g.

<sup>63</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1313, ze zm., dalej ustawa o PG SP.

<sup>64</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1511, ze zm.

<sup>65</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1666, ze zm.



występując do PG SP – na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – o dokument chroniony tajemnicą radcy Prokuratorii nie miała podstaw, aby oczekiwać jego udostępnienia przez radcę Prokuratorii. Wydaje się natomiast, że Izba mogłaby wystąpić o informacje niezbędne do przeprowadzenia kontroli za pośrednictwem pozostałych pracowników PG SP, których nie obowiązywała tajemnica radcy Prokuratorii. Podobna sytuacja – możliwość otrzymania dostępu do informacji objętych tajemnicą ustawowo chronioną dzięki wykorzystaniu innego źródła występuje w wypadku tajemnicy lekarskiej. W zakresie niezbędnym do wykonywania swoich zadań na podstawie art. 26 ust. 3 pkt 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta kontrolerzy Izby mają bowiem zapewniony wgląd do dokumentacji medycznej.

Kontynuując porównywanie obu instytucji ograniczających dostęp do informacji publicznej należy stwierdzić, że w odniesieniu do tajemnicy Prokuratorii przyjęto odmienne rozwiązanie dotyczące jej zakresu podmiotowego. Obowiązek zachowania tajemnicy został rozszerzony na wszystkich pracowników Prokuratorii Generalnej RP. Poza radcami Prokuratorii obejmuje ona nie tylko jej Prezesa, ale również referendarzy oraz pozostałych pracowników tego organu (bez względu na zakres ich obowiązków), a także członków Kolegium Prokuratorii Generalnej oraz członków Sądu Polubownego działającego przy tej instytucji. Z uwagi na szeroki zakres podmiotowy

tajemnicy przyjęte rozwiązanie zamyka dostęp do chronionych materiałów do momentu, gdy tajemnica przestaje obowiązywać.

W wypadku tajemnicy Prokuratorii wprowadzono zatem dodatkowe kryterium – zakres ochrony został ograniczony czasem<sup>66</sup>. Zgodnie z u.p.g. dokumenty objęte tajemnicą mogą być udostępnione przez właściwą jednostkę albo osobę prawną po zakończeniu sprawy. Dodatkowo rozszerzono zakres przedmiotowy, co ma związek z uzyskaniem dodatkowych kompetencji przez Prokuratorię Generalną RP w stosunku do jej poprzedniczki. W związku z tym, zgodnie z art. 38 ust. 1 u.p.g., tajemnica Prokuratorii już nie ogranicza się do czynności procesowych (związanych z wykonywaniem zastępstwa procesowego czy udziałem w negocjacjach i mediacjach oraz w postępowaniach przed organami międzynarodowymi), ale rozciąga się dodatkowo na czynności Prokuratorii Generalnej RP związane z wydawaniem opinii, sporządzaniem raportów, analiz i stanowisk.

Reforma instytucjonalnego pełnomocnika procesowego działającego w imieniu i na rzecz państwa wykreowała wobec tego nową tajemnicę ustawowo chronioną<sup>67</sup>, za pośrednictwem której wprowadzono odmienne zasady dostępu do dokumentów i informacji sporządzonych w związku z wykonywaniem przez Prokuratorię Generalną RP zastępstwa procesowego. Oznacza to, że z perspektywy art. 29 ust. 2 ustawy o NIK tajemnicę Prokuratorii należy traktować jako tajemnicę nowoutworzoną.

<sup>66</sup> W tym zakresie przepisy stanowią jedynie, że radcy PR SP mają zachować tajemnicę także po zaprzestaniu wykonywania ww. funkcji.

<sup>67</sup> Zob. również *Prokuratoria Generalna RP. Komentarz*, L. Bosek, M. Dziurda (red.), Warszawa 2019, s. 292.

Trzeba więc uznać, że Izba jest obecnie depozytariuszem tajemnicy Prokuraturii zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o NIK, który stanowi podstawę prawną do zwolnienia Prokuraturii Generalnej RP z obowiązku jej zachowania przewidzianego w art. 39 ust. 4 u.p.g.

## Podsumowanie

Dokonując oceny wpływu tajemnicy Prokuraturii na przebieg postępowania kontrolnego należy przyjąć, że kontroler NIK powinien mieć zapewniony dostęp do dokumentów i informacji nią chronionych, jeżeli są one potrzebne do ustalenia stanu faktycznego kontrolowanej działalności. Decydują o tym w szczególności następujące okoliczności:

1. Udostępnianie dokumentów i informacji objętych tajemnicą Prokuraturii nie pozostaje w związku ze skuteczną ochroną interesów Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym z dwóch powodów. Po pierwsze, NIK nie jest uczestnikiem postępowania sądowego, w którym Prokuratura Generalna występuje jako instytucjonalny pełnomocnik procesowy. Po drugie, udostępnianie informacji objętej tajemnicą Prokuraturii nie oznacza jej upublicznienia z naruszeniem przepisów u.p.g. W wypadku NIK udostępnianie wszelkiej dokumentacji i informacji musi się odbywać każdorazowo z zachowaniem tajemnic prawnie chronionych. Jednocześnie dokumenty i informacje pozyskane przez kontrolera w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych stanowią tajemnicę kontrolerską.

2. Osoby obowiązane do zachowania tajemnicy Prokuraturii mogą zgodnie z art. 39 ust. 4 u.p.g. zostać zwolnione

z obowiązku zachowania tej tajemnicy na podstawie odrębnych przepisów. Ustawa o NIK zawiera odpowiednie regulacje w art. 29 ust. 2, zgodnie z którym dostęp do dokumentów i materiałów potrzebnych do ustalenia stanu faktycznego dotyczącego kontrolowanej działalności, lecz zawierających informacje stanowiące tajemnice ustawowo chronioną może być wyłączony lub ograniczony jedynie na podstawie innych przepisów. Nie istnieje tu podstawa prawna pozwalająca na wyłączenie dostępu Izby do dokumentów i materiałów objętych tajemnicą Prokuraturii, a niezbędnych kontrolerowi do ustalenia stanu faktycznego.

3. Wykładnia historyczna odnosząca się do stosowanych dotychczas zasad dostępu Izby do tajemnic ustawowo chronionych oraz autorska analiza uzasadnienia projektu ustawy prowadzą do konstatacji, że dyspozycję art. 29 ust. 2 ustawy o NIK należy stosować do tajemnicy przedsiębiorstwa oraz wszystkich nowoutworzonych tajemnic, w tym tajemnicy Prokuraturii, która została ustanowiona po wejściu w życie wyżej wymienionego przepisu.

### PIOTR DZIWIŚZ

doradca prawny,  
Departament Prawny  
i Orzecznictwa Kontrolnego NIK

### dr TOMASZ ZABOREK

doradca prawny,  
Departament Prawny  
i Orzecznictwa Kontrolnego NIK,  
Menedżerska Akademia  
Nauk Stosowanych w Warszawie,  
ORCID-0000-0002-0768-376X

**Słowa kluczowe:** tajemnica Prokuraturii Generalnej RP, PG RP, informacje publiczne, tajemnice ustawowo chronione, dostęp NIK do tajemnic ustawowo chronionych

### Bibliografia:

1. Dziwisz S.: *Prawnokarna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2019.
2. Jagielski J.: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
3. Jaśkowska M.: *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
4. Jarzęcka-Siwik E.: *Wykorzystywanie wiedzy eksperckiej w kontrolach NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2022.
5. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017.
6. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2010.
7. Jarzęcka-Siwik E., Berek M., Skwarka B., Wrona Z.: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
8. Jarzęcka-Siwik E., Serlikowska A.: *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2019.
9. Jędrzejczyk M., Dziwisz S.: *Istota tajemnicy kontrolerskiej*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2021.
10. Mucha-Kujawa J.: *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej jako instytucjonalny zastępca prawno-procesowy Skarbu Państwa*, INPPAN 2019.
11. R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012. *Prokuratoria Generalna RP. Komentarz*, L. Bosek, M. Dziurda (red.), Warszawa 2019.
12. Sylwestrzak A.: *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004.

### ABSTRACT

#### NIK's Access to Secrecy Information of the General Counsel to the Republic of Poland – Statutory Mandate of the Supreme Audit Institution

The article presents the issues related to the access by the Supreme Audit Office to information subject to secrecy of the General Counsel of the Republic of Poland (Polish: *Prokuratoria Generalna RP*, PG RP). The tasks of the two bodies are discussed, the essence and importance of the PG RP secrecy, the principles for NIK's access to legally protected information, and legal consequences of changes in the regulations related both to the court representation in Poland, and setting the rules for NIK's access to legally protected information. A thesis has been made that NIK's access to documents and materials protected with the PG PR's secrecy is possible on the basis of Article 29(2) of the Act on NIK. In the opinion of the authors, NIK auditors should

have access to documents and legally protected information if these are necessary to establish the *status quo* of the audited activity.

**Piotr Dziwisz**, legal advisor, **Tomasz Zaborek**, PhD, legal advisor, Department of Legal Affairs of NIK, Managerial Academy of Applied Sciences (MANS) in Warsaw, ORCID- 0000-0002-0768-376X

**Key words:** NIK's access to secret information of PG RP, secrecy of PG RP, legally protected secrecy, Article 29(2) of the Act on NIK

## Najdroższa inwestycja w obszarze kultury

# Budowa Muzeum Historii Polski

**EWA MICHALSKA, ŁUKASZ RÓG**

*Budowa siedziby Muzeum Historii Polski okazała się jedną z najdłużej trwających inwestycji w dziedzinie kultury finansowanych z budżetu państwa oraz prawdopodobnie jedną z najdroższych. Od momentu utworzenia Muzeum w 2006 r. do czasu zakończenia prac budowlanych w 2023 r. upłynęło 17 lat, a koszty realizacji projektu (wraz z wystawą stałą) przekroczą 1,2 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli dwukrotnie – w ramach kontroli planowych w 2015 r. i w 2022 r. – sprawdzała budowę placówki, przy czym ostatnie badanie skoncentrowano wyłącznie na ocenie rzetelności przygotowania i wykonania inwestycji oraz wystawy stałej. Artykuł prezentuje najważniejsze ustalenia NIK.*

### Wstęp

Państwowa instytucja kultury pod nazwą Muzeum Historii Polski w Warszawie<sup>1</sup> została utworzona 2 maja 2006 r. Zgodnie ze statutem do zakresu działania Muzeum należy zapewnienie powszechnego, trwałego, nieskrępowanego i otwartego dostępu do polskiego dorobku historycznego, humanistycznego, kulturalnego i artystycznego. Wprawdzie z art. 5 ust. 4 ustawy z 21 listopada

1996 r. o muzeach<sup>2</sup> nie wynika wprost obowiązek zapewnienia stałej siedziby tworzonemu muzeum<sup>3</sup>, jednak wydaje się oczywiste, że realizacja powyższych celów tego wymaga.

Do 2015 r. wsparcie budowy stałej siedziby Muzeum odbywało się w formie dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Natomiast w 2015 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie

<sup>1</sup> Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2.5.2006 w sprawie utworzenia i nadania statutu Muzeum Historii Polski w Warszawie (Dz. Urz. MKiDN z 2015 r. poz. 24); dalej Muzeum lub MHP.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 385.

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o muzeach podmioty tworzące muzea są obowiązane: zapewnić środki potrzebne do utrzymania i rozwoju muzeum oraz bezpieczeństwo zgromadzonym zbiorom, sprawować nadzór nad muzeum.



ustanowienia programu wieloletniego „Budowa Muzeum Historii Polski”<sup>4</sup>, który był trzykrotnie (w 2017 r., 2018 r. i 2021 r.) zmieniany. W wyniku tych zmian określono koszt inwestycji na kwotę 757 270 tys. zł, a termin jej zakończenia – na maj 2023 r.<sup>5</sup>

Budowa siedziby Muzeum była dwukrotnie przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. W 2015 r. Izba przeprowadziła kontrolę „Budowa muzeów w Polsce w latach 2007–2015”, w ramach której zbadano m.in. budowę siedziby MHP<sup>6</sup>, zaś w 2022 r. kontrolę planową „Budowa Muzeum Historii Polski”, która dotyczyła wyłącznie tej inwestycji. Pytanie definiujące cel główny badania brzmiało: czy budowa siedziby i wystawy stałej Muzeum Historii Polski była właściwie przygotowana i realizowana? Wyniki kontroli, którą objęto lata 2016–2022 (do dnia zakończenia czynności), zostały zaprezentowane w Informacji o wynikach kontroli, zatwierdzonej przez Prezesa NIK 12 stycznia 2023 r.<sup>7</sup>

Poniżej zaprezentowano najważniejsze ustalenia kontroli z 2022 r.<sup>8</sup> Odniesiono się również do wyników kontroli z 2015 r., które dotyczyły budowy Muzeum<sup>9</sup>.

## Przygotowanie i realizacja inwestycji Niewykorzystana koncepcja architektoniczno-urbanistyczna

W wypadku inwestycji finansowanych z budżetu państwa obowiązuje zasada wyrażona w art. 134 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>10</sup>, że łączna kwota środków z tego budżetu nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty: przygotowania do realizacji, robót budowlanych, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i pierwszego wyposażenia, z uwzględnieniem warunków dokonywania wydatków przez państwowe jednostki budżetowe i zasad udzielania dotacji na realizację inwestycji innym jednostkom. Natomiast szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym ustalenia wysokości dotacji w kolejnych latach prowadzenia inwestycji, określa rozporządzenie Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>11</sup>.

Jak wykazała kontrola NIK z 2015 r., 6 kwietnia 2009 r., trzy lata po utworzeniu Muzeum ogłosiło międzynarodowy

<sup>4</sup> Dalej PW „Budowa MHP” lub Program.

<sup>5</sup> Otwarcie Muzeum planowane jest na 28.9.2023 r.

<sup>6</sup> Dalej kontrola NIK z 2015 r.; nr ewid. 213/2015/P/15/026/KNO, <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/026/>>.

<sup>7</sup> Dalej kontrola NIK z 2022 r.; nr ewid. 169/2022/P/22/018/KNO, <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/018/KNO/>>.

<sup>8</sup> Opracowane na podstawie Informacji o wynikach tej kontroli.

<sup>9</sup> Na podstawie danych zawartych w Informacji o wynikach kontroli, a w wypadku gdy część ustaleń nie została w niej zwarta (z uwagi na to, że MHP było jednym z pięciu kontrolowanych muzeów) odwołano się do wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Dyrektora Muzeum oraz do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.; dalej ustawa o finansach publicznych.

<sup>11</sup> Dz.U. nr 238, poz. 1579; dalej rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa.

konkurs architektoniczny na opracowanie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej siedziby w lokalizacji Jazdów – Trasa Łazienkowska. Już wcześniej dokonywano zakupów inwestycyjnych, nabywając m.in. muzealia oraz samochód<sup>12</sup>. 6 grudnia 2009 r. ogłoszono wyniki konkursu – przyznano trzy nagrody i trzy wyróżnienia (zwycięzca otrzymał 281,5 tys. zł, drugi projekt – 115,2 tys. zł, trzeci – 77,3 tys. zł, a wyróżnione – 40 tys. zł). Z autorem zwyciężskiej pracy Muzeum prowadziło negocjacje, które nie doprowadziły do zawarcia umowy, w związku z czym projekt nie doczekał się realizacji. Łączne wydatki związane z projektem architektonicznym siedziby Muzeum w lokalizacji Jazdów – Trasa Łazienkowska wyniosły 4188,9 tys. zł<sup>13</sup>. Kontrola NIK z 2015 r. wykazała ponadto, że w latach 2007–2015 (I półrocze) Muzeum nie miało zapewnionych środków na budowę stałej siedziby. W 2010 r. podjęto decyzję o wstrzymaniu finansowania budowy i MHP zostało usunięte z listy projektów priorytetowych, które miały być realizowane ze środków Unii Europejskiej. W wyniku wstrzymania dalszego finansowania inwestycji przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN), Muzeum zawiesiło negocjacje z pracownią architektoniczną oraz nie kończyło procedur prawnych mających na celu pozyskanie terenu pod budowę. Następnie w 2011 r. ogłosiło

i rozstrzygnęło konkurs na „Koncepcję plastyczno-przestrzenną ekspozycji stałej Muzeum Historii Polski”, w którym nagrodą było zaproszenie do negocjacji. Umowa ze zwycięzcą została podpisana 7 listopada 2016 r.

Dla budowy stałej siedziby Muzeum istotne konsekwencje miało podjęcie w 2015 r. przez ówczesną Prezes Rady Ministrów decyzji o nowej lokalizacji, na terenie kompleksu Cytadeli Warszawskiej. W jej następstwie 21 lipca 2015 r. Minister Obrony Narodowej i Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Minister), z udziałem Muzeum Wojska Polskiego w Warszawie i MHP, podpisali list intencyjny w sprawie budowy siedziby Muzeum, w którym wskazano m.in. na decyzję Prezes Rady Ministrów o zlokalizowaniu siedziby Muzeum na terenie kompleksu Cytadeli Warszawskiej, obok nowej siedziby Muzeum Wojska Polskiego.

Należy zaznaczyć, że Cytadela Warszawska stanowiła obszar zamknięty (kompleks wojskowy K-0009), uznany za niezbędny dla obronności i bezpieczeństwa państwa (kompleks zaliczono do obiektów kategorii I – szczególnie ważnych). Wiązało się to z określonymi komplikacjami przy realizacji inwestycji, w tym przede wszystkim z koniecznością opuszczenia Cytadeli przez różne znajdujące się tam instytucje i jednostki, co jak wskazała Izba w Informacji o wynikach kontroli

<sup>12</sup> Wystąpienie pokontrolne do Dyrektora MHP z 15.9.2015, skierowane po kontroli NIK z 2015 r., s. 3-4; <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/026/KNO/>>.

<sup>13</sup> Tamże, s. 5. Wydatki związane były z pracami przygotowawczymi do przeprowadzenia konkursu, jego organizacją oraz wypłatą kwot z tytułu nagród i wyróżnień. Ponadto Muzeum zlecało realizację dodatkowych opracowań związanych z lokalizacją Jazdów – Trasa Łazienkowska.



„Przygotowanie i realizacja budowy Muzeum Wojska Polskiego”, zostało zakończone 31 marca 2020 r.<sup>14</sup>

### Ustanowienie programu wieloletniego i jego zmiany

Po decyzji o nowej lokalizacji siedziby Muzeum konieczne stało się zapewnienie finansowania jej budowy. W tym wypadku skorzystano z możliwości ustanowienia programu wieloletniego, o czym mowa w art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. 21 lipca 2015 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia PW „Budowa MHP”. W Programie założono m.in., że inwestycja zostanie zrealizowana w latach 2016–2019, a jej łączny koszt wyniesie 310 000 tys. zł. Powierzchnia budynku MHP miała wynieść ok. 24 000 m<sup>2</sup>, wystawy stałej – ok. 7000 m<sup>2</sup>, a wystaw czasowych – ok. 1500 m<sup>2</sup>. Plan finansowy PW „Budowa MHP” z 2015 r. został określony „na podstawie kosztów realizowanych inwestycji o podobnej złożoności” oraz „kosztów rynkowych robót z dnia opracowania”. Wskazano, że „dalsze przybliżenie i urealnienie wyceny będzie możliwe w miarę postępu prac projektowych”. Ponadto w Programie zapisano, że plan finansowy „prezentuje wstępny szacunek przewidywanych nakładów”, „do kalkulacji przyjęto ceny aktualne na dzień sporządzenia Programu, pominięto ewentualny wpływ inflacji oraz inne możliwe czynniki zmian ceny”, a także, iż: „celem sporządzenia planu finansowego było określenie maksymalnej

wysokości środków pieniężnych, niezbędnych do realizacji Programu – w tym celu kierowano się zasadą ostrożności, zgodnie z którą ujmowano wszystkie zdarzenia, które mogą, lecz nie muszą wystąpić; działania, dla których ceny jednostkowe ujmowane były w przedziałach, wyceniono w oparciu o górne wartości”<sup>15</sup>.

Projekt Programu opracowało MHP, jednak jak wykazała kontrola NIK z 2022 r., zrobiło to nierzetelnie, bowiem założenia Programu odnosiły się do innej lokalizacji, tj. nad Trasą Łazienkowską, w okolicy Zamku Ujazdowskiego w Warszawie. Pomimo że z lokalizacją na terenie kompleksu Cytadeli Warszawskiej wiązało się istotne ryzyko, nie dokonano jego analizy. Założono przeprojektowanie i zmniejszenie planowanego budynku Muzeum Wojska Polskiego (MWP) do potrzeb MHP, z maksymalnym wykorzystaniem istniejącej dokumentacji projektowej i uzyskaniem zamiennych pozwoleń konserwatorskich oraz pozwoleń na budowę. Nie przeanalizowano jednak możliwości adaptacji na potrzeby MHP pierwotnego budynku Muzeum Wojska Polskiego.

Nierzetelne opracowanie projektu PW „Budowa MHP” skutkowało tym, że jego założenia były niemożliwe do osiągnięcia w zakładanym czasie oraz przy planowanych kosztach. Terminy określone w „Harmonogramie realizacji Programu” nie uwzględniały m.in. tego, że Muzeum nie posiadało prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, które uzyskało dopiero 5 maja 2016 r.

<sup>14</sup> <<https://bip.nik.gov.pl/kontrola/P/20/034/KON/>>, s. 41.

<sup>15</sup> Program..., op.cit., s. 25-26?



Nie posiadało także decyzji o pozwoleniu na budowę – 31 maja 2016 r. MHP uzyskało decyzję o przeniesieniu pozwolenia na budowę (wydaną dla MWP), a 24 maja 2017 r. decyzję o zamiennym pozwoleniu na budowę. Ponadto dopiero 31 sierpnia 2017 r. nieruchomość została wydzielona przez Ministerstwo Obrony Narodowej na potrzeby budowy MHP. Z powyższych względów konieczna stała się zmiana PW „Budowa MHP”.

Minister Obrony Narodowej oraz Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, z udziałem MWP i MHP, 4 października 2017 r. zawarli umowę w sprawie budowy nowej siedziby Muzeum Wojska Polskiego i Muzeum Historii Polski na terenie Cytadeli Warszawskiej. Strony zobowiązały się m.in. do ścisłej współpracy i wymiany wszelkich informacji niezbędnych do realizacji inwestycji, w szczególności do zapewnienia niezbędnych tytułów prawnych wymaganych do zgodnego z prawem i potrzebami ich przygotowania do momentu uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oraz określenia zasad współistnienia obu Muzeów po zakończeniu przedsięwzięcia.

Rada Ministrów podjęła 17 października 2017 r. uchwałę zmieniającą PW „Budowa MHP”. Przed zmianą Programu, 15 lipca 2016 r., Dyrektor MHP zwrócił się do Ministra o wyrażenie zgody na zmianę wielkości projektowanej powierzchni

siedziby do ok. 45 000 m<sup>2</sup> oraz poinformował o szacunkowych kosztach budowy (380 000 tys. zł), na co Minister 20 lipca 2016 r. wyraził zgodę. Natomiast sekretarz stanu w MKiDN wyraził zgodę na zawarcie przez MHP umowy z projektantem, mimo niezapewnienia w odpowiedniej wysokości środków finansowych na to zadanie w PW „Budowa MHP” (z 2015 r.). W Informacji o wynikach kontroli (po kontroli w 2022 r.) Izba oceniła powyższe działania Ministra oraz sekretarza stanu w MKiDN jako nierzetelne.

Jeszcze przed pojęciem uchwały przez Radę Ministrów 6 października 2017 r. MHP ogłosiło przetarg na wybór generalnego wykonawcy inwestycji, którego zakończenie było pierwotnie planowane na grudzień 2017 r. Wpłynęły trzy oferty, które zostały otwarte 31 stycznia 2018 r. Poinformowano wówczas, że MHP zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia 483 277 tys. zł brutto. Pomimo że ceny złożonych ofert przewyższały kwotę, jaka została przeznaczona na sfinansowanie zamówienia, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nie zostało unieważnione przez zamawiającego (Muzeum)<sup>16</sup>, które wystąpiło o zmianę uchwały Rady Ministrów w celu zwiększenia limitu wydatków na PW „Budowa MHP”. Biorąc pod uwagę opisane wyżej okoliczności, 20 marca 2018 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie

---

<sup>16</sup> Art. 93 ust. 1 pkt 4 obowiązującej wówczas ustawy z 29.1.2004 – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) stanowił, że zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty.



zmiany PW „Budowa MHP”. W uzasadnieniu wskazano m.in. konieczność kontynuowania postępowania przetargowego związanego z budową Muzeum. Zwiększenie kwoty finansowania miało umożliwić rozstrzygnięcie przetargu, wybór Generalnego Wykonawcy oraz zawarcie umowy z oferentem. Kluczowe zmiany polegały na podwyższeniu limitu wydatków do 757,27 mln zł oraz wydłużeniu okresu realizacji Programu do lutego 2021 r. (zgodnie z harmonogramem powstania stałej siedziby Muzeum w lutym 2021 r. miało nastąpić uzyskanie pozwolenia na użytkowanie i otwarcie budynku Muzeum).

Kolejne zmiany PW „Budowa MHP” dokonano uchwałą Rady Ministrów 1 lutego 2021 r., kiedy było oczywiste, że wcześniejszych założeń nie udało się osiągnąć. Wydłużono okres realizacji Programu do 2023 r., natomiast nie podwyższono limitu wydatków. Powodem było to, że Centrum Analiz Strategicznych<sup>17</sup>, powołując się na art. 134 ufp i § 5 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>18</sup>, wyraziło wątpliwość, podzieloną przez Ministerstwo Finansów, dotyczącą wydzielenia w ramach programu wieloletniego poszczególnych części inwestycji na potrzeby

określenia czasu rozpoczęcia budowy i – w konsekwencji – możliwości zwiększenia wartości kosztorysowej. W uzasadnieniu zmiany uchwały Rady Ministrów wskazano zatem, że w latach 2020–2023, poza Programem, ze środków Ministra będą równolegle wykonywane konieczne prace dodatkowe na planowaną kwotę 173 322 tys. zł<sup>19</sup>.

W Informacji o wynikach kontroli opracowanej po badaniu z 2022 r. Izba wskazała, że w wyniku kolejnych modyfikacji Programu (uchwały Rady Ministrów z 2018 r. i 2021 r.) zwiększono powierzchnię budynku do 44 856 m<sup>2</sup> oraz koszt inwestycji do 757,3 mln zł, a także zmieniono termin jej zakończenia na maj 2023 r. Zaznaczyła też, że faktyczny koszt inwestycji będzie większy ze względu na wydatki poniesione i planowane poza Programem w wysokości 176 mln zł, nieobejmujące jednakże całości roszczeń Generalnego Wykonawcy inwestycji, określanych na kwotę 123 mln zł. Ponadto Izba wskazała, że nie są znane całościowe koszty budowy wystawy stałej Muzeum Historii Polski w związku z niewyłonieniem jej wykonawcy; najniższa złożona do 30 grudnia 2022 r. oferta opiewała na 647,5 mln zł, przy przeznaczonej na ten cel kwocie ok. 267 mln zł<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Obecnie Rządowe Centrum Analiz i funkcjonuje w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

<sup>18</sup> Przepis ten wyraża zasadę sformułowaną w art. 134 u.f.p. i stanowi, że łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty: przygotowania do realizacji, robót budowlanych, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i pierwszego wyposażenia.

<sup>19</sup> Na kwotę 173 322 tys. zł składają się planowane koszty związane z: robotami dodatkowymi do wykonania przez generalnego wykonawcę inwestycji – 45 772 tys. zł; kontynuacją budowy budynku – 55 405 tys. zł; kontynuacją prac projektowych i nadzoru – 8068 tys. zł; kontynuacją zakupu wyposażenia – 8839 tys. zł; kontynuacją budowy wystawy stałej – 55 238 tys. zł.

<sup>20</sup> Informacja o wynikach kontroli *Budowa...*, op.cit., s. 8.

### Nadzór i kontrola nad inwestycją

Zgodnie z § 5 uchwały Rady Ministrów z 21 lipca 2015 r. w sprawie ustanowienia PW „Budowa MHP” realizację Programu nadzoruje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Odbywało się to w trybie i na zasadach określonych w zarządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 30 października 2013 r. w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24. budżetu państwa<sup>21</sup>. Na podstawie jego przepisów nadzór nad realizacją PW „Budowa MHP” został powierzony Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego oraz Departamentowi Finansowemu Ministerstwa. Ponadto zarządzeniem z 8 lipca 2016 r.<sup>22</sup> Minister ustanowił Pełnomocnika Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do spraw budowy siedziby Muzeum Historii Polski w Warszawie (Pełnomocnik), który podlegał bezpośrednio Ministrowi. Do jego zadań należało m.in. reprezentowanie Ministra w sprawach dotyczących budowy Muzeum, w tym wypełnienia harmonogramu i wskaźników określonych w PW „Budowa MHP”.

Kontrola NIK z 2022 r. wykazała, że departamenty Ministerstwa właściwie wykonywały zadania określone w zarządzeniu w sprawie nadzoru. Izba stwierdziła natomiast, że Pełnomocnik nieprawidłowo realizował obowiązek dotyczący przedstawiania Ministrowi kwartalnych sprawozdań ze swojej działalności w terminie do 20. dnia miesiąca następującego po ostatnim miesiącu, którego dotyczy sprawozdanie. Sprawozdania za III i IV kwartał 2016 r. wpłynęły do MKiDN 10 marca 2017 r., natomiast te za II, III i IV kwartał 2017 r. – 5 lutego 2018 r. Ponadto tylko niektóre sprawozdania<sup>23</sup> złożone przez Pełnomocnika zostały udostępniane komórkom organizacyjnym MKiDN sprawującym nadzór nad realizacją PW „Budowa MHP” w trybie zarządzenia w sprawie nadzoru.

NIK stwierdziła, że w latach 2016–2022 (I półrocze) nie przeprowadzono w Muzeum żadnej kontroli na zasadach i w trybie określonych w ustawie z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>24</sup>. Natomiast miało miejsce 15 wizyt i spotkań w biurze MHP oraz w Cytadeli Warszawskiej dotyczących budowy Muzeum<sup>25</sup>, których przedmiotem były kwestie związane

<sup>21</sup> Dz. Urz. MKiDN poz. 43; dalej zarządzenie w sprawie nadzoru. Należy zaznaczyć, że w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego po przeprowadzeniu kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, NIK uznała za nieprawidłowość m.in. niezaktualizowanie zarządzenia w sprawie nadzoru i kontroli nad jednostkami objętymi częścią 24 budżetu państwa i sformułowała wniosek pokontrolny o dokonanie aktualizacji tego zarządzenia. <<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/001/KNO/>>.

<sup>22</sup> Zarządzenie z 8.7.2016 w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do spraw budowy siedziby Muzeum Historii Polski w Warszawie (Dz. Urz. MKiDN poz. 46).

<sup>23</sup> Za okresy: lipiec–październik 2016 r., październik–grudzień 2016 r. oraz II–IV kwartał 2017 r.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 224.

<sup>25</sup> Po kontroli NIK z 2015 r. w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Izba sformułowała wniosek pokontrolny o wzmoczenie nadzoru nad muzeami budującymi siedziby w celu zapewnienia terminowej i zgodnej z przyjętymi założeniami realizacji zadań przez m.in. zwiększenie częstotliwości przeprowadzanych inspekcji i kontroli.



m.in. z wmurowaniem kamienia węgielnego czy budową ogrodzenia i drogi tymczasowej przez MWP.

W Informacji o wynikach kontroli opracowanej po kontroli NIK w 2022 r. Izba oceniła, że Minister sprawował nadzór nad realizacją PW Budowa MHP w zakresie i trybie określonym w zarządzeniu w sprawie nadzoru, prawidłowo przekazując i rozliczając środki publiczne. Jednakże nie zapewnił, mimo podejmowanych działań, terminowego składania przez Pełnomocnika kwartalnych sprawozdań z jego działalności<sup>26</sup>.

### Realizacja inwestycji przez Muzeum

Jak wykazała ostatnia kontrola NIK, Muzeum jako inwestor, co do zasady, prawidłowo zorganizowało proces budowy, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>27</sup>, zapewniając także kompletną dokumentację i wyznaczając podmioty i osoby odpowiedzialne. Jednocześnie, zdaniem Izby, przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane nie było właściwie realizowane, przy czym wynikało to zarówno z przyczyn zależnych, jak i niezależnych od Muzeum<sup>28</sup>. Należy zaznaczyć, że organizacja procesu budowy nie jest tożsama

z samą budową siedziby MHP i wystawy stałej. Jako główne nieprawidłowości po stronie Muzeum NIK wskazała: niezapewnienie synchronizacji prac projektowych dotyczących budynku i wystawy stałej; niezapewnienie terminowego sporządzenia i odbioru projektu wykonawczego wystawy stałej; niewłaściwe przygotowanie i/lub przeprowadzenie wyboru Generalnego Wykonawcy inwestycji oraz wykonawcy wystawy stałej<sup>29</sup>. Warto bliżej odnieść się do dwóch ostatnich kwestii.

MHP wszczęło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie prac budowlanych siedziby 11 października 2017 r. Wykonawcy wnieśli odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) 23 października 2017 r. Po ich rozpoznaniu, wyrokiem z 30 listopada 2017 r., KIO wszystkie uwzględniła i nakazała zamawiającemu (Muzeum) dokonanie stosownych zmian w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) oraz w treści załącznika nr 3 do SIWZ (wzorzec umowy). W związku z uwzględnieniem odwołań KIO zasądziło od zamawiającego na rzecz odwołujących się kwotę 83 600 zł<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Informacja o wynikach kontroli *Budowa...*, op.cit., s. 8.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm. Art. 18 ust. 1 Prawa budowlanego stanowi, że do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie: opracowania projektu budowlanego i stosownie do potrzeb, innych projektów, objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy, opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wykonania i odbioru robót budowlanych, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

<sup>28</sup> Jako czynniki zewnętrzne, które wpłynęły na opóźnienia w realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego NIK wskazała w szczególności stan epidemii spowodowanej przez koronawirusa SARS-CoV-2.

<sup>29</sup> Informacja o wynikach kontroli *Budowa...*, op.cit., s. 11-12.

<sup>30</sup> Wyrok KIO z 30.11.2017, sygn. akt: KIO 2219/17, KIO 2228/17, KIO 2232/17, KIO 2234/17; <<https://www.saos.org.pl/judgments/353678>>.

Publiczne otwarcie ofert nastąpiło 31 stycznia 2018 r. Muzeum poinformowało wówczas, że na realizację zamówienia zamierza przeznaczyć 483 277 tys. zł brutto, jednak złożone oferty przewyższały tę kwotę<sup>31</sup>. Oznaczało to, że Muzeum mogło unieważnić postępowanie bądź zwiększyć kwotę, jaką zamierzało przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia do wysokości najkorzystniejszej oferty<sup>32</sup>. Jak wyżej wskazano, MHP wystąpiło do Ministra o zwiększenie limitu wydatków na program wieloletni, a Rada Ministrów uchwałą z 20 marca 2018 r. podwyższyła limit wydatków na jego wykonanie do kwoty 757,27 mln zł oraz wydłużyła okres realizacji do 2021 r.

Powołana przez Dyrektora Muzeum komisja przetargowa 23 marca 2018 r. odrzuciła ofertę z najkorzystniejszą ceną (565 480 tys. zł) z uwagi na błędy w prezentacji cen częściowych (mające, jak się okazało, charakter oczywistej omyłki rachunkowej) i wybrała ofertę z ceną 565 800 tys. zł. Wykonawcy wnieśli odwołania do Prezesa KIO 3 kwietnia 2018 r. W wyroku z 24 kwietnia 2018 r.<sup>33</sup> KIO nakazała MHP m.in. unieważnienie czynności

wyboru oferty najkorzystniejszej, unieważnienie czynności odrzucenia oferty Budimex SA, poprawienie oczywistych pomyłek rachunkowych oraz powtórzenie czynności badania i oceny ofert. Jednocześnie zasądziło od zamawiającego (Muzeum) na rzecz odwołujących się kwotę 43 600 zł<sup>34</sup>.

Ostatecznie, w wyniku ponownego badania i oceny ofert, komisja przetargowa 15 maja 2018 r. wybrała ofertę Budimex SA w Warszawie (Budimex), a 30 maja 2018 r. podpisano z tym wykonawcą umowę na budowę MHP wraz z infrastrukturą techniczną na kwotę 565 480 tys. zł. Budowa miała zakończyć się 13 lutego 2021 r. Aneks nr 1 do umowy, zwiększający wynagrodzenie wykonawcy do kwoty 566 990 tys. zł, podpisano 20 maja 2019 r.<sup>35</sup>. Ponadto wprowadzono do niej zmiany obejmujące: przesunięcie terminów wykonania konstrukcji budynku – z 30 maja 2019 r. na 30 listopada 2019 r., wykonanie stanu surowego zamkniętego z niezbędnymi pracami instalacyjnymi umożliwiającymi rozpoczęcie prac związanych z wystawą stałą – z 2 października 2019 r. na 2 marca 2020 r., przy czym nie zmieniono terminu zakończenia budowy.

<sup>31</sup> Złożone oferty opiewały kolejno na kwoty: 565 480 tys. zł, 565 800 tys. zł i 635 655 tys. zł.

<sup>32</sup> Art. 93 ust. 1 pkt 4 obowiązującej wówczas ustawy z 29.1.2004 – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) stanowił, że zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty.

<sup>33</sup> Wyrok KIO z 24.4.2018, sygn. akt: KIO 624/18, KIO 645/18, <<https://www.portalzp.pl/2018/kio-62418-kio-64518-wyrok-dnia-24-kwietnia-2018-r.-14362.html>>.

<sup>34</sup> Zatem koszty z tytułu niezgodnych z przepisami ustawy o prawie zamówień publicznych czynności zamawiającego podjętych w postępowaniu o udzielenie zamówienia wyniosły łącznie 127 200 zł, co jednak w sumie wydatków poniesionych na inwestycję wydaje się kwotą niewielką.

<sup>35</sup> Uzasadnieniem podpisania aneksu nr 1 były: konieczność wywiezienia dużych ilości niewypałów i niewybuchów, prace archeologiczne oraz niesprzyjające warunki pogodowe.



Budimex wniósł 31 października 2019 r. o kolejną zmianę postanowień umowy, przez zawarcie aneksu nr 2, obejmującego m.in. wydłużenie terminu jej realizacji, w tym terminu zakończenia prac (całkowite zakończenie wykonania) do 30 listopada 2022 r. oraz zwiększenie wynagrodzenia o łączną kwotę 28 271,5 tys. zł netto<sup>36</sup>. Negocjacje pomiędzy Muzeum a Budimeksem w sprawie zawarcia aneksu nr 2 trwały od końca listopada 2019 r. i nie zostały zamknięte do zakończenia kontroli NIK, tj. do 1 sierpnia 2022 r. Natomiast 19 marca 2021 r. Budimex złożył do Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej<sup>37</sup> wniosek o przeprowadzenie mediacji, przy czym wartość przedmiotu sporu określono na kwotę 123 004 tys. zł (brutto). Dzięki niej 6 lipca 2022 r. zawarto ugodę, zgodnie z którą realizacja inwestycji miała zakończyć się do 31 lipca 2023 r., a wszelkie spory wynikające z umowy bądź ugody miały być rozstrzygane przez Zespół Orzekający, działający

przy Sądzie Arbitrażowym przy Konfederacji Lewiatan w Warszawie<sup>38</sup>.

Istotną pozycję w sumie kosztów budowy MHP stanowi wystawa stała. W 2011 r. Muzeum ogłosiło i rozstrzygnęło konkurs na „Koncepcję plastyczno-przestrzenną ekspozycji stałej Muzeum Historii Polski”. W wyniku negocjacji z jego zwycięzcą<sup>39</sup> 7 listopada 2016 r. zawarto umowę na wykonanie dokumentacji projektowej ekspozycji, w której określono wynagrodzenie Projektanta na kwotę 7680 tys. zł, a termin opracowania projektu – na sierpień 2018 r. Do umowy zawarto osiem aneksów, które zwiększyły wynagrodzenie do 8653,2 tys. zł oraz wydłużyły termin do 30 września 2019 r. Jak wykazała kontrola NIK z 2022 r., Muzeum nie zapewniło terminowego sporządzenia i odbioru jej projektu wykonawczego. Co istotne, brak synchronizacji prac projektowych w odniesieniu do budynku i wystawy stałej spowodował wydłużenie terminu realizacji oraz wzrost kosztów prac w łącznej wysokości 6387,5 tys. zł<sup>40</sup>. Na problem

<sup>36</sup> Uzasadnieniem zmiany postanowień zawartej umowy miały być następujące okoliczności: konieczność przeprojektowania płyty stropowej na poziomie +2 na potrzeby ekspozycji stałej; zmiany w dokumentacji projektowej odnośnie do zbrojenia ścian i stropów Hali Wystawy Stałej; konieczność uzupełnienia dokumentacji projektowej konstrukcji stalowej; czas akceptacji modelu schodów prefabrykowanych; zmiana dokumentacji projektowej dotyczącej konstrukcji wieszaków belek stalowych (płyty stropu +2); zmiany dokumentacji projektowej w obszarze pomieszczenia skarbcza; zmiany dokumentacji projektowej dotyczące ściany W025 na poziomie +2; zmiany dokumentacji projektowej odnośnie płyty stropowej na rzędnej +16,08 w osiach B-E/1-1; zmiany dokumentacji projektowej dotyczące głównej trybuny monolitycznej audytorium i instalacji wentylacyjno-klimatyzacyjnej; brak wyboru materiału na elewacje budynku; niesprzyjające warunki atmosferyczne.

<sup>37</sup> Sąd właściwy w sprawach sporów z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych oraz spółek kapitałowych z udziałem tych podmiotów utworzony na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z 15.12.2016 o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2100).

<sup>38</sup> Ugoda nie rozstrzyga kwestii: odpowiedzialności za opóźnienia, prawidłowości wykonania umowy, jakości dokumentacji projektowej, zasadności wzajemnych roszczeń finansowych.

<sup>39</sup> Konsorcjum: WWAA sp. z o.o. sp.k. w Warszawie i Platige Image SA w Warszawie; dalej Projektant.

<sup>40</sup> Suma obejmuje prace do wykonania przez generalnego wykonawcę w kwocie 4117,4 tys. zł, a także dokumentacji rewizyjnej oraz analizy wpływu wystawy stałej na projekt wykonawczy w wysokości 2270,1 tys. zł.

niedostosowania projektu wystawy stałej do projektu budynku, grożącym wzrostem kosztów inwestycji i roszczeniami finansowymi generalnego wykonawcy, zwróciło uwagę MKiDN w piśmie z 28 sierpnia 2019 r.<sup>41</sup>

Do zakończenia kontroli NIK z 2022 r. nie został wybrany wykonawca wystawy stałej. W zaktualizowanym planie postępowań o udzielenie zamówień na rok 2022 r. Muzeum wskazało m.in. zamówienie, którego przedmiot obejmował „Wykonanie robót budowlanych oraz wykonanie, zainstalowanie i uruchomienie elementów składających się na Wystawę Stałą Muzeum Historii oraz pozostałych powierzchni w Muzeum Historii Polski w Warszawie”, o orientacyjnej wartości 179 496 000 zł<sup>42</sup>.

Po kontroli w 2022 r. Izba oceniła, że budowa siedziby MHP nie była właściwie realizowana przez Muzeum, przy czym wynikało to zarówno z przyczyn od niego zależnych, jak i niezależnych. Nieprawidłowości w działaniach Muzeum polegały głównie na: niezapewnieniu synchronizacji prac projektowych budynku i wystawy stałej; niezapewnieniu terminowego sporządzenia i odbioru projektu wykonawczego wystawy stałej, niewłaściwym przygotowaniu i/lub przeprowadzeniu postępowań na wybór generalnego wykonawcy

inwestycji oraz wykonawcy wystawy stałej. NIK wskazała również, że Muzeum prawidłowo wydatkowało i rozliczało środki publiczne uzyskane na podstawie umów zawartych z Ministrem, których wysokość i przeznaczenie były zgodne z corocznie uzgadnianymi z nim programami inwestycji<sup>43</sup>.

## Podsumowanie

Przeprowadzone przez NIK kontrole wskazały na problemy, które wystąpiły w czasie budowy siedziby Muzeum. Jak w każdej inwestycji, także tej finansowanej z budżetu państwa, istotne znaczenie ma zapewnienie już na etapie planowania takiego finansowania, które pozwoli na jej realizację. Tego zabrakło. Dopiero w 2015 r., dziewięć lat po utworzeniu Muzeum, Rada Ministrów ustanowiła PW „Budowa MHP” mający zapewnić jej finansowanie w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy. Jednak kontrole NIK wykazały problemy wynikające z przyjęcia niemożliwych do osiągnięcia założeń oraz długotrwałej, i przez to coraz droższej, a także niewłaściwej realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego.

Nie można pominąć, że to w wyniku decyzji ówczesnej Prezes Rady Ministrów o zmianie lokalizacji siedziby Muzeum nastąpiło znaczne wydłużenie terminu

<sup>41</sup> 25 marca 2019 r. Dyrektor Muzeum zwrócił się do Budimeksu z prośbą o przesunięcie frontu robót budowy płyty stropowej na poziomie +2, które planowano rozpocząć 25.3.2019, co wiązało się z koniecznością wzmocnienia płyty stropowej na ww. poziomie dla potrzeby powstania ekspozycji stałej. W odpowiedzi Budimeks poinformował, że wstrzymany zakres prac jest zakresem istotnym dla realizacji całości umowy i determinuje możliwość dalszej realizacji dużej grupy robót w oparciu o dotychczasową dokumentację projektową.

<sup>42</sup> <[https://muzhp.pl/files/upload/bip/2022/plan\\_zamowie\\_\\_\\_2022\\_aktualizacja1.pdf](https://muzhp.pl/files/upload/bip/2022/plan_zamowie___2022_aktualizacja1.pdf)>

<sup>43</sup> Informacja o wynikach kontroli *Budowa...*, op.cit., s. 8. Ponadto NIK wskazała, że w związku z wydłużeniem terminu zakończenia inwestycji Muzeum ponosiło koszty związane z najmem powierzchni biurowych, magazynowych oraz wystawienniczych, które w latach 2020–2022 (do 30 czerwca) wyniosły 6,4 mln zł.



oddania inwestycji do użytku, a jej umiejscowienie na terenie kompleksu Cytadeli Warszawskiej oznaczało kolejne problemy, ponieważ był to teren przeznaczony na cele wojskowe. Już po badaniu w 2015 r. NIK zwróciła uwagę, że podjęcie decyzji o zmianie siedziby oznaczało zaprzesczenie efektów działań MHP związanych z poprzednią lokalizacją (tj. nad Trasą Łazienkowską), szacowanych na 6 mln zł<sup>44</sup>. NIK wskazała wówczas na ryzyko niedochowania terminów wykonania poszczególnych etapów inwestycji określonych w PW „Budowa MHP” w związku ze złożonością tego procesu i wyznaczeniem terminu powstania siedziby stałej Muzeum na listopad 2019 r.<sup>45</sup> Warto zauważyć, że – jak wykazała kontrola NIK z 2022 r. – to ryzyko się ziściło. Ponadto Izba zwróciła uwagę na nieprowadzenie w Ministerstwie analizy ryzyka dotyczącej m.in. wyboru konkretnych lokalizacji pod budowę muzeów, związanych np. z ukształtowaniem terenu, oraz wyboru projektów architektonicznych pod kątem ich złożoności i powierzchni, a zatem czynników wpływających na koszty inwestycji i późniejszego utrzymania placówek. W przypadku Muzeum, mimo finansowania z budżetu państwa od 2007 r. budowy jego siedziby, dopiero analiza dokumentacji geologicznej z grudnia 2013 r. wskazała, że należy przewidzieć prace zabezpieczające, mające na celu zniwelowanie negatywnego oddziaływania robót na stateczność skarpy, co powodowało wzrost kosztów budowy<sup>46</sup>.

W Informacji o wynikach kontroli opracowanej po badaniu NIK z 2022 r. Izba sformułowała pod adresem Ministra wnioski dotyczące wypracowania mechanizmów mających na celu zapewnienie wykonywania inwestycji, polegających na budowie siedzib instytucji kultury (w tym muzeów), zgodnie z przyjętymi założeniami oraz podejmowania decyzji dotyczących założeń nadzorowanych programów wieloletnich w ramach i na podstawie stosownych uchwał Rady Ministrów, przyjętych zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Natomiast pod adresem Dyrektora Muzeum NIK sformułowała wniosek o wprowadzenie mechanizmów zapewniających: realizację zadań inwestycyjnych z zachowaniem terminów i kosztów, zgodnych z przyjętymi założeniami; egzekwowanie od stron zawieranych umów terminowej i rzetelnej realizacji zobowiązań; właściwe przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

Jak wskazano w załączniku do uchwały Rady Ministrów z 20 marca 2018 r., zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia PW „Budowa MHP”, Muzeum powstało jako zwieńczenie prac programowych prowadzonych z udziałem wielu historyków i wybitnych postaci życia publicznego oraz jest jednym z najważniejszych przedsięwzięć polskiej polityki pamięci. Ma stać się ważną atrakcją turystyczną dla zwiedzających z kraju i z zagranicy, co pozytywnie wpłynie na wizerunek

<sup>44</sup> Informacja o wynikach kontroli *Budowa...*, op.cit., s. 9.

<sup>45</sup> Tamże, s. 28.

<sup>46</sup> Tamże, s. 28-29.



Polski. Roczna frekwencja w placówce, która ma szansę stać się jedną z najważniejszych i najlepiej rozpoznawalnych instytucji kultury w Polsce, może wynieść nawet 600 tys. osób<sup>47</sup>. Natomiast w informacji z 6 marca 2023 r. zamieszczonej na stronie internetowej Ministerstwa podano, że Komisja Europejska zatwierdziła finansowanie przez Radę Ministrów (z budżetu MKiDN) budowy siedziby Muzeum kwotą 258,7 mln euro, co odpowiada całkowitym szacowanym kosztom realizacji projektu (ok. 1 214 106 000 zł wraz z wystawą stałą)<sup>48</sup>. Oznacza to, że Muzeum Historii Polski będzie najprawdopodobniej najdroższą placówką tego typu w historii powstałą ze środków publicznych.

Choć finansowanie przez państwo takich inwestycji wpisuje się w konstytucyjną zasadę stania na straży

dziedzictwa narodowego<sup>49</sup>, zawsze należy mieć na uwadze przepisy o dokonywaniu wydatków ze środków publicznych, w tym te dotyczące uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, które w przypadku MHP nie zawsze były przestrzegane. Wypada wyrazić nadzieję, że końcowy efekt będzie wart tego wysiłku finansowego.

**EWA MICHALSKA**

doradca ekonomiczny,

**ŁUKASZ RÓG**

doradca prawny,

Departament Nauki, Oświaty

i Dziedzictwa Narodowego NIK

<sup>47</sup> Załącznik do uchwały Rady Ministrów z 20.3.2018, analiza popytu, s. 12.

<sup>48</sup> <<https://www.gov.pl/web/kultura/ke-zatwierdzila-2587-mln-euro-polskiej-pomocy-publicznej-na-budowe-muzeum-historii-polski>>

<sup>49</sup> Wyrażonej w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

**Słowa kluczowe:** Muzeum Historii Polski, MHP, budowa Muzeum Historii Polski, siedziba MHP, wystawa stała MHP

#### ABSTRACT:

#### **Construction of the Museum of the Polish History – the Most Expensive Investment in the Area of Culture**

The construction of the headquarters of the Museum of the Polish History (Polish: Muzeum Historii Polski) has become one of the longest investments in the area of culture financed from the state budget, and probably one of the most expensive. It took seventeen years from the establishment of the Museum in 2006 to the termination of the construction works in 2023, and the costs of the project implementation (including



the permanent exhibition) will exceed PLN 1.2 billion. By 2015, the support for the construction of the permanent headquarters of the Museum was provided through earmarked subsidies for financing or co-financing of the investment's costs. While in 2015, the Council of Ministers took a decision to create the multiannual programme "Construction of the Museum of the Polish History" that was modified three times (in 2017, in 2018 and in 2021). The initiative was audited by the Supreme Audit Office twice. In 2015, NIK conducted the audit "Construction of museums in Poland in the years 2007–2015" which examined, among others, the construction of the headquarters of the Museum of the Polish History. In 2022, NIK carried out the planned audit "Construction of the Museum of the Polish History", exclusively dedicated to this very investment. The question that defined the main objective of the audit read: "Was the construction of the headquarters and the permanent exhibition of the Museum of the Polish History properly prepared and realised?". The results of the audit, which covered the years 2016–2022 (by the date of terminating the proceedings) were presented in the post-audit statement approved by the President of NIK on 12 January 2023. The article presents the main findings of the audit, referring also to the 2015 results.

**Ewa Michalska**, economic advisor, **Łukasz Róg**, legal advisor, Department of Science, Education & National Heritage of NIK

**Key words:** Museum of the History of Poland, MHP, construction of the Museum of the History of Poland, headquarters of MHP, permanent exhibition of MHP

## Problemy z remontem starych budynków

# Mieszkania komunalne o niskim standardzie

**URSZULA DZIEDZIC, ANDRZEJ TROJANOWSKI**

*Zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych jest ważnym problemem społecznym i gospodarczym. Jednak w zasobach gmin<sup>1</sup> wciąż znajduje się wiele budynków z lokalami o niskim standardzie – w bardzo złym stanie technicznym, niewyposażonych w odpowiednie instalacje wodno-kanalizacyjne lub z dużą liczbą lokatorów. NIK zbadała to zagadnienie na terenie pięciu województw. Ustaliła, że tylko połowa kontrolowanych samorządów podejmowała działania służące poprawie sytuacji. W opinii Izby powodem były nie tylko ograniczone możliwości finansowe, ale także nieracjonalna i niezgodna z przepisami polityka mieszkaniowa tych jednostek.*

### Wprowadzenie

Po transformacji społeczno-gospodarczej w 1989 r. sytuacja mieszkaniowa w Polsce zaczęła się powoli poprawiać. Jest ona jednak wciąż daleka od oczekiwanej. Zdaniem autorów raportu wydanego przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów dostępność właściwych zasobów mieszkaniowych bezpośrednio oddziałuje na jakość życia w mieście i ma istotny wpływ na zaspokojenie podstawowych potrzeb człowieka. Podkreślają oni, że „odpowiednie zasoby mieszkalnictwa społecznego mogą być bardzo skutecznym narzędziem prowadzenia polityki prodemograficznej i prorodzinnej, pozwalają pozyskiwać

i zatrzymywać w mieście kapitał ludzki czy wzmacniać mobilność na lokalnym rynku pracy”<sup>2</sup>. Tymczasem nadal wiele lokali mieszkalnych w Polsce należy do kategorii mieszkań substandardowych (ang. *lowered housing conditions*). Charakteryzuje je zły stan techniczny, niedostateczne wyposażenie w instalacje oraz przeludnienie. Według Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) substandardowe warunki mieszkaniowe klasyfikowane są ze względu na:

- zły stan techniczny budynku:
  - wybudowany przed 1979 r., z jednym mieszkaniem i jedną izbą;
  - wybudowany przed 1945 r., bez kanalizacji i z nieustaloną informacją o kanalizacji;

<sup>1</sup> Dalej także jednostki, jednostki samorządu terytorialnego, JST.

<sup>2</sup> *Raport o stanie polskich miast*, A. Muziol-Weclawowicz, K. Nowak (red.), Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018, s. 5.



– wybudowany przed 1971 r., bez wodociągu i z nieustaloną informacją o wodociągu;

- niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje: bez ustępu, ale z wodociągiem oraz bez ustępu i bez wodociągu w budynkach niezaliczonych do pierwszej kategorii;

- nadmierne zaludnienie – obejmuje mieszkania, w których na jeden pokój przypadało trzy lub więcej osób, niezaliczone do kategorii pierwszej i drugiej<sup>3</sup>.

Sytuację osób zajmujących takie mieszkania pogarsza też to, że często znajdują się one wśród budynków o tym samym standardzie (zwłaszcza w dużych miastach), gdzie występują duże obszary ze starymi i zdewastowanymi zabudowaniami<sup>4</sup>. Dostrzega się również, że: „warunki substandardowe nie gwarantują zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (...), przynajmniej część gospodarstw domowych zamieszkujących w takich lokalach nie ma środków finansowych, aby te warunki zmienić”<sup>5</sup>.

Dostępne dane GUS (zbierane podczas spisów powszechnych ludności i mieszkań) wskazują na powolną poprawę sytuacji<sup>6</sup>.

Nadal jednak zarówno liczba, jak i eksploatacja mieszkań substandardowych należy do najważniejszych problemów mieszkaniowych w Polsce. NIK w opublikowanej w 2020 r. Informacji o wynikach kontroli dotyczącej zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach<sup>7</sup> przywołała dane, według których co dziesiąty Polak mieszkał w lokalu przeludnionym lub w złym stanie technicznym. Zgodnie z Europejską Typologią Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego (ETHOS) mieszkanie w warunkach substandardowych należy do zjawiska, jakim jest wykluczenie mieszkaniowe<sup>8</sup>.

Problem ten został dostrzeżony również w Narodowym Programie Mieszkaniowym, wyznaczającym główne kierunki realizacji polityki mieszkaniowej państwa w perspektywie do 2030 r.<sup>9</sup> W dokumencie zawarto Cel 3. „Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej”, dla którego przyjęto miernik „Zmniejszenie liczby osób mieszkających

<sup>3</sup> <[https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1145\\_pojecie.html](https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1145_pojecie.html)> (dostęp 5.6.2023).

<sup>4</sup> P. Olech: *Wykluczenie mieszkaniowe – zarys głównych problemów mieszkaniowych w Polsce oraz rekomendacje dla całościowej polityki społecznej*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, s. 24.

<sup>5</sup> Z. Rataj: *Główne problemy mieszkalnictwa dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce i perspektywy zmian*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” nr 11/2017, s. 92-93.

<sup>6</sup> Do połowy 2023 r. nie zostały jeszcze opublikowane pełne wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021. Ostatnie pełne dane pochodzą ze spisu z 2011 r. Wówczas 1,3 mln mieszkań (10,6% ogółu), w których mieszkało 5,36 mln osób (14,1% społeczeństwa), należało do mieszkań o warunkach substandardowych. Była to znacząca poprawa w stosunku do roku 2002, w spisie wykazano wówczas 1,8 mln takich mieszkań (15,9% ogółu) z 6,48 mln osób (17,1% społeczeństwa).

<sup>7</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK: *Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach*, nr ewid. 16/2020/P/19/033/KIN.

<sup>8</sup> Por. D. Sikora-Fernandez: *Deprywacja mieszkaniowa w Polsce na podstawie wybranych czynników*, „Space – Society – Economy” nr 26/2018, s. 106-107.

<sup>9</sup> Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z 27.9.2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego <<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/narodowy-program-mieszkaniowy>> (dostęp 5.6.2023).

w warunkach substandardowych”. Założono, że do 2030 r. ich liczba powinna obniżyć się o 2 mln, tj. z 5,3 do 3,3 mln. Zdaniem ekspertów jest to realne<sup>10</sup>. Jednak nawet po osiągnięciu tego celu co dwunasty Polak będzie nadal mieszkał w nieodpowiednich warunkach<sup>11</sup>.

Znaczenie tego problemu dostrzegła NIK, przeprowadzając w 2022 r. kontrolę „Działania gmin na rzecz poprawy stanu technicznego budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych”<sup>12</sup>. Jej wyniki opublikowano w maju 2023 r. wraz z 37. wystąpieniami pokontrolnymi<sup>13</sup>. Badaniem objęto 20 gmin z pięciu województw: dolnośląskiego, łódzkiego, podkarpackiego, śląskiego oraz zachodniopomorskiego. Czynności były prowadzone w 37 jednostkach, ponieważ zdecydowana większość z nich (17) powierzyła realizację części swoich zadań zarządom, którzy również zostali poddani ocenie. Doboru gmin do kontroli dokonano mając na uwadze wielkość i zróżnicowanie mieszkaniowego zasobu gminnego, w tym liczbę budynków z lokalami o warunkach substandardowych oraz budynków najstarszych oraz w złym stanie, a także rodzaj lub wielkość jednostki samorządu terytorialnego<sup>14</sup>. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował rozwiązania organizacyjne

odnośnie do wykonywania zadań dotyczących budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych, kwestie związane z zapewnieniem ich bezpieczeństwa i polepszenia stanu technicznego oraz planowanie, finansowanie i realizację działań związanych z gospodarowaniem i utrzymaniem gminnego zasobu mieszkaniowego.

### Najważniejsze ustalenia kontroli Stan zasobu mieszkaniowego

W 20 skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego znajdowało się 698 budynków, w których zlokalizowano 3181 mieszkań o warunkach substandardowych. Najwięcej z nich zaliczono do drugiej kategorii – bez ustępu lub bez ustępu i wodociągu.

Należy podkreślić, że w badanym okresie<sup>15</sup> liczba takich budynków i mieszkań w skontrolowanych gminach zmniejszyła się jedynie o 5%. Na koniec grudnia 2021 r. w 20 JST budynki substandardowe stanowiły ponad połowę ich zasobu, a prawie co trzecie mieszkanie było w złym stanie technicznym, niedostatecznie wyposażone w instalacje lub przeludnione. W zdecydowanej większości obiekty te wymagały przeprowadzenia częściowych lub kompleksowych remontów. Niektóre

<sup>10</sup> Por. A. Szelągowska: *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, „Studia BAS” nr 2/2021, s. 22-23 i przedstawione tam uzasadnienie.

<sup>11</sup> Z opracowania *Zarządzanie zasobami ludzkimi Polski, Wyzwania demograficzne do 2030, 2050 i 2080 roku* Instytutu Emerytalnego z 2021 (s. 6) wynika, że ZUS szacuje liczbę ludności Polski w roku 2030 na 37 712 tys. osób.

<sup>12</sup> Nr ewid. 121/2022/P/22/078/LRZ, dalej Informacja o wynikach kontroli.

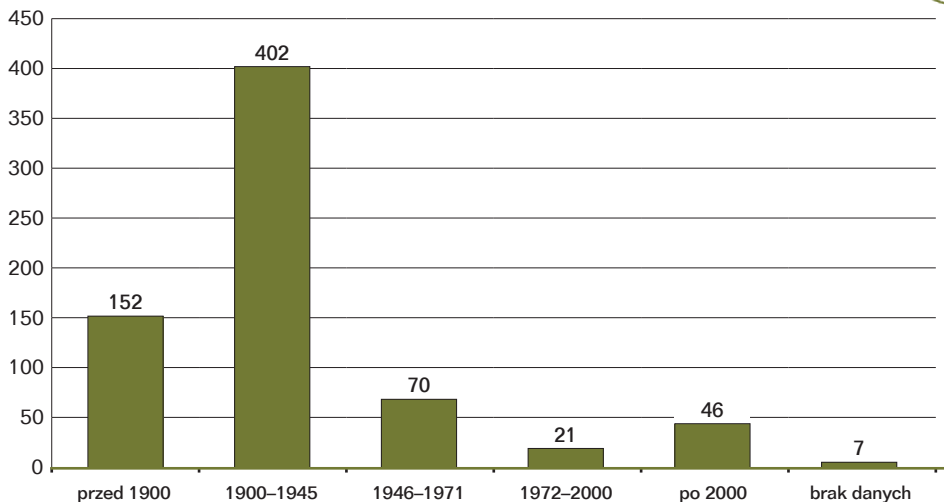
<sup>13</sup> „Mieszkania o niskim standardzie – finansowy ból głowy gmin”, 9.5.2023, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/stan-techniczny-mieszkan-substandardowych.html>>.

<sup>14</sup> Szerzej Informacja o wynikach kontroli, s. 6 i 63-67.

<sup>15</sup> Kontrola dotyczyła lat 2019–2021.



Rysunek 1. Liczba i rok powstania budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

z obiektów były w takim stanie, że ich dalsza eksploatacja mogła stwarzać zagrożenie. Dlatego niektóre z nich były niezamieszkałe, z innych sukcesywnie wykwaterowywano lokatorów w związku z wyłączaniem lokali z użytkowania, a w wybranych prowadzono kompleksowe remonty. Niewątpliwie wpływ na stan budynków miał ich wiek – w zdecydowanej większości przeważały bowiem te powstałe przed 1945 r., a co trzeci z nich był nawet z XIX w. Blisko 2/3 budynków nie miało dostępu do centralnego ogrzewania lub kotłowni, a opalano je przy użyciu pieców. Nasilało to problemy utrzymania i eksploatacji tych obiektów, jak również prowadzenia remontów i modernizacji, które służyłyby podwyższeniu standardu

ich użytkowania. W wypadku niektórych obiektów barierę stanowiła technologia budowy lub ich pierwotne przeznaczenie na cele inne niż mieszkaniowe<sup>16</sup>, a także brak poszanowania przez samych lokatorów. W gminie Łask np. większość budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych posiadała konstrukcje drewniane, ponieważ niegdyś użytkowano je tylko w okresie letnim. W gminie Krzepice były to obiekty wybudowane na początku XX w. i wcześniej, obecnie niespełniające przepisów budowlanych, np. ze względu na zbyt wąskie klatki schodowe.

W ramach kontroli NIK oględzinom poddano około stu budynków z mieszkaniami substandardowymi. Przeprowadzili je zarówno pracownicy Izby, jak też

<sup>16</sup> Np. budynki pomocnicze przy zakładach pracy, domki letniskowe, które następnie zaadoptowano na cele mieszkaniowe.

funkcjonariusze straży pożarnej. Kontrolerzy stwierdzili, że w większości obiektów stan techniczny był niezadowolający, część z nich wymagała napraw i remontów, w tym pilnych. W blisko co piątym stwierdzono bezpośrednio niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi albo powstania znacznej szkody w mieniu<sup>17</sup>. Na przykład w jednej z nieruchomości w Koszalinie, na ścianie frontowej przy głównym wejściu umieszczono zawór głównego dopływu gazu. Znajdował się on w skrzynce niezabezpieczonej przed wpływami atmosferycznymi i uszkodzeniami mechanicznymi oraz dostępnej dla osób niepowołanych. Ponadto w jednej z łazienek lokatorzy zainstalowali elektryczne urządzenia do podgrzewania wody, prowizorycznie łącząc je z instalacją elektryczną budynku – bez właściwej izolacji i zabezpieczeń przed uszkodzeniami czy też kontaktem z wodą.

W dwóch gminach, w związku ze złym stanem technicznym lub sanitarnym w czterech budynkach z lokalami o warunkach substandardowych, NIK zleciła wykonanie kontroli właściwym organom<sup>18</sup>. W ośmiu JST na wybranych budynkach nie zamieszczono tabliczek z numerem porządkowym i nazwą ulicy czy miejscowości, bądź tabliczki były nieczytelne lub usytuowane w niewłaściwym miejscu.

W 17 gminach, prawie we wszystkich budynkach objętych kontrolą, funkcjonariusze straży pożarnej odnotowali

nieprawidłowości dotyczące przepisów przeciwpożarowych. Najczęściej chodziło o: brak wyłącznika głównego prądu; stosowanie materiałów łatwopalnych bądź bez potwierdzenia klasy odporności (okładziny ścienne) w ciągach ewakuacyjnych oraz składowanie tam materiałów, mebli, urządzeń, w tym również łatwopalnych; eksploataowanie niesprawnych instalacji elektrycznych, odgromowych lub takich, które nie posiadały wymaganych przeglądów. Dlatego NIK podkreśliła, że „zabezpieczenia przeciwpożarowe budynków mieszkalnych mają przede wszystkim na celu ochronę przebywających wewnątrz nich ludzi i umożliwienie im szybkiej ewakuacji w przypadku pojawienia się ognia. Również wykonanie obowiązku umieszczenia w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym jest niezwykle istotne, albowiem pozwala na odnalezienie poszukiwanego adresu m.in. służbom ratunkowym”<sup>19</sup>.

Warto zaznaczyć, że na stan techniczny budynków niekorzystny wpływ mieli też lokatorzy. Konieczność napraw, usuwania usterek niejednokrotnie wynikała z nieposzanowania mienia i niewłaściwego zachowania mieszkańców, często nadużywających alkoholu lub innych środków odurzających. Dlatego w niektórych budynkach odnotowano trudności z utrzymaniem porządku i czystości, dodatkowo występowała tam pleśń lub grzyb. Powodem był

<sup>17</sup> Podejmując stosowne działania w trybie art. 51 ustawy z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623), dalej ustawa o NIK, aby zapobiegać takim sytuacjom.

<sup>18</sup> Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK kontrole zlecono właściwym powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego oraz państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu.

<sup>19</sup> Informacja o wynikach kontroli, s. 14.



brak centralnego ogrzewania oraz niewie-  
trzenie mieszkań, aby ich nie wyziębic<sup>20</sup>.

### Obowiązkowe kontrole

Kontrola NIK wykazała wiele nieprawid-  
łowości w wykonywaniu lub brak reali-  
zacji obowiązkowych rocznych i pięcio-  
letnich kontroli obiektów budowlanych.  
Gminy z różnych przyczyn nie wywiązy-  
wały się z nich w pełni bądź rzadziej niż  
określono to w Prawie budowlanym<sup>21</sup>.  
Dwie jednostki samorządu terytorialne-  
go kontroli w zakresie stanu technicznego  
nie prowadziły w ogóle. Wynikało to z za-  
niedbań oraz niewłaściwej organizacji pracy  
w tych jednostkach, w tym braku osób  
z odpowiednimi uprawnieniami. Jedyne  
kontrole dotyczyły tam przewodów komin-  
owych oraz – w jednej z gmin – instalacji  
elektrycznych. Okresowe kontrole zleco-  
no do wykonania dopiero w trakcie badań  
Izby. W połowie gmin odnotowano niewy-  
konywanie w części budynków z mieszk-  
kaniami o warunkach substandardowych  
okresowych kontroli obejmujących: roczne  
lub pięcioletnie kontrole stanu technicz-  
nego (niekiedy czyniono to po czasie lub  
w trakcie kontroli NIK); roczne kontrole  
instalacji gazowych i przewodów komin-  
owych lub pięcioletnie kontrole instalacji  
elektrycznych czy piorunochronnych.  
W pięciu kolejnych JST okresowe kontrole  
roczne i pięcioletnie przeprowadzano z wy-  
maganą częstotliwością, ale nie obejmowa-  
no nimi wybranych elementów budynku,  
instalacji i urządzeń służących ochronie

środowiska, instalacji sanitarnych lub in-  
stalacji gazowych czy też przewodów komin-  
owych we wszystkich mieszkaniach  
o warunkach substandardowych. W peł-  
nym zakresie i we wszystkich budynkach  
kontrole wynikające z Prawa budowlanego  
wykonywano tylko w trzech gminach.

Chociaż kontrole okresowe budynków  
mieszkalnych winny odbywać się wiosną,  
to działania w takim okresie podejmowa-  
ne były tylko w co piątej gminie. W po-  
zostałych jednostkach, głównie wskutek  
niewłaściwej organizacji pracy, wszystkie  
lub przynajmniej część z nich wykonywano  
później, głównie latem lub jesienią. Dlatego  
NIK zauważyła, że: „wykonywanie kon-  
troli okresowych we wszystkich budyn-  
kach, w których znajdowały się mieszkania  
o warunkach substandardowych, to nie  
tylko ustawowy obowiązek właścicieli  
czy zarządców, ale również stałe źródło  
danych i informacji w zakresie aktualnego  
stanu technicznego obiektów budowlanych.  
Przeprowadzanie kontroli budynków  
w porze wiosennej umożliwia określenie  
zakresu uszkodzeń poszczególnych ele-  
mentów obiektu powstałych podczas zimy.  
Szybkie wykrycie w wielu przypadkach  
pozwala natomiast na zlikwidowanie ich  
prostymi pracami konserwacyjnymi przy  
poniesieniu niewielkich nakładów finanso-  
wych oraz zabezpieczenie przed kolejnym  
sezonem zimowym”<sup>22</sup>.

Nieprawidłowości stwierdzono również  
w odniesieniu do kontroli stanu technicz-  
nego instalacji gazowych. Nie wykonywano

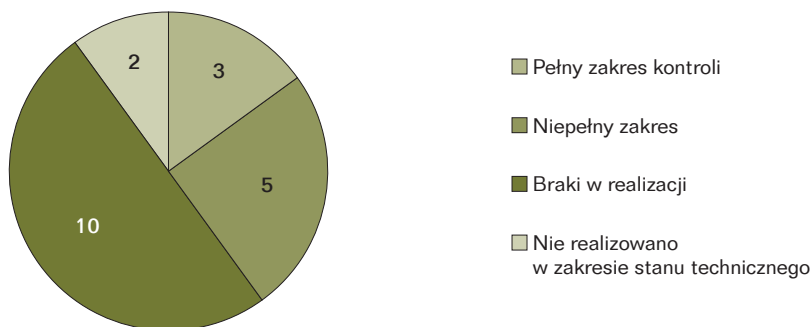
<sup>20</sup> Tamże s. 32.

<sup>21</sup> Ustawa z 7.7.1994 – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).

<sup>22</sup> Informacja o wynikach kontroli, s. 15.



Rysunek 2. Stan realizacji kontroli rocznych i pięcioletnich w 20 skontrolowanych gminach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

ich równocześnie z kontrolą stanu technicznego przewodów i kanałów wentylacyjnych oraz spalinowych w większości tych gmin, w których budynki były wyposażone w obie takie instalacje. Powodem było najczęściej to, że przeprowadzały je różne podmioty.

Na odnotowanie zasługuje, że poza drobnymi wyjątkami kontrole okresowe wykonywane były przez osoby posiadające stosowne uprawnienia i kwalifikacje.

### Protokoły z kontroli okresowych

Niezależnie od tego, czy kontrole okresowe były wykonywane przez pracowników jednostek, czy przez osoby lub podmioty z zewnątrz, prawie we wszystkich gminach protokoły nie zawierały wszystkich wymaganych przepisami elementów. Najczęściej brakowało w nich: zakresu niewykonanych robót remontowych zaleconych do realizacji w protokołach z poprzednich kontroli okresowych; metod i środków użytkowania elementów budynku narażonych na szkodliwe działanie wpływów atmosferycznych i niszczące działanie innych czynników;

zakresu robót remontowych i kolejności ich wykonywania, a także czynności mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości wraz ze wskazaniem terminu ich przeprowadzenia. W wypadku niektórych protokołów nie dołączano kopii właściwych zaświadczeń i decyzji o nadaniu osobom uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub innych wymaganych. Wynikało to głównie z braku należytej staranności osób wykonujących kontrole lub pracowników odbierających dokumenty od zleceniobiorców. Część kontrolowanych sądziła, że powierzając kontrole specjalistom zewnętrznym może oczekiwać rzetelnego ich przeprowadzenia i udokumentowania, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Mając na uwadze to tłumaczenie, warto przywołać uwagę NIK, że: „brak w protokołach kontroli okresowych pełnych informacji o stanie budynków stwarza ryzyko funkcjonowania nieobiektywnych i niejasnych zasad w zakresie zakwalifikowania danego obiektu do remontu czy modernizacji. Może to mieć także wpływ na dowolność



wyboru w kolejności prowadzenia inwestycji służących poprawie ich stanu i wyposażenia. Ponadto niekompletne protokoły nie dają pełnego obrazu stanu technicznego obiektów. Może to w konsekwencji prowadzić do wykonania w pierwszej kolejności remontów budynków w znacznie lepszej kondycji oraz przesuwanie w czasie inwestycji w budynkach o gorszym stanie technicznym, wymagających znacznych nakładów, aż do czasu gdy analizy wykazą brak opłacalności przeprowadzenia ich remontu<sup>23</sup>. NIK zwróciła również uwagę, że dane zawarte w protokołach z kontroli okresowych stanowią podstawę opracowania zestawień napraw bieżących i głównych, na podstawie których powinny być sporządzone plany robót remontowych.

### Inne obowiązkowe przeglądy

Obok okresowych kontroli, właściciele lub zarządcy zobowiązani są do przeprowadzania co najmniej dwa razy w roku przeglądów pomieszczeń przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz elementów i urządzeń stanowiących wyposażenie budynku użytkowanych intensywnie lub narażonych na uszkodzenia. Tymczasem spośród 20 skontrolowanych gmin, aż w dziewięciu tych przeglądów w ogóle nie wykonywano. W pozostałych jednostkach w badanym okresie dokonywano przeglądów dwa razy w roku<sup>24</sup>, ale tylko

w co drugiej z nich sporządzano protokoły. Brak dokumentowania czynności najczęściej wyjaśniano tym, że pomieszczenia wspólne były monitorowane, a występujące lub zgłaszane usterki na bieżąco usuwano. Niektórzy kontrolowani nie wiedzieli nawet o tym obowiązku. NIK podkreśliła, że brak protokołów uniemożliwił dokonanie oceny rzetelności wykonania przeglądów, a tym samym realizacji wydawanych zaleceń.

### Planowanie zadań

Do podstawowych dokumentów kreujących politykę mieszkaniową w gminie można zaliczyć Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy<sup>25</sup>, opracowywany na okres co najmniej pięciu lat. Jak wykazała kontrola, dokumentu obejmującego wszystkie badane lata nie przyjęto w co piątej JST<sup>26</sup>. Nie zawsze lub nieterminowo dokonywano aktualizacji obowiązujących wieloletnich programów, choć wymagało tego znowelizowane prawo. Mając na uwadze, że ten dokument powinien wspierać gminy w racjonalnym i efektywnym gospodarowaniu posiadanym zasobem mieszkaniowym, należy wskazać, iż tylko w połowie skontrolowanych jednostek przewidziano w nim zadania dotyczące budynków z lokalami o warunkach substandardowych. Dlatego NIK zwróciła uwagę, że: „wieloletni

<sup>23</sup> Tamże, s. 15-16.

<sup>24</sup> Z wyjątkiem gminy Krzepice, gdzie przeglądy wykonywano raz w roku, a powinno dwa razy częściej.

<sup>25</sup> Zwany dalej wieloletnim programem.

<sup>26</sup> W Jarosławiu nie przyjęto programu obejmującego rok 2020 i lata następne. W Strzegomiu nie było wieloletniego programu obejmującego rok 2019. W Lesku wieloletni program przyjęto w maju 2020 r. Była to jedyna gmina, w której stwierdzono nieprawidłowości w treści tego dokumentu. Natomiast w Przemyślu w tym okresie nie istniał program wieloletni.

program to kluczowy dokument, stanowiący element kształtowania przez gminę polityki gospodarowania zasobem mieszkaniowym. W związku z tym powinien on być przygotowywany rzetelnie i zgodnie z wymogami, jak również przyjmowany w terminach umożliwiających racjonalną realizację tej polityki. Wskazane byłoby także, aby problematyka budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych (należących do najtrudniejszych elementów w zarządzaniu tym zasobem) była odpowiednio uwzględniana w przygotowaniu tego dokumentu<sup>27</sup>.

Warto dodać, że niektóre z kontrolowanych jednostek planowały działania w innych dokumentach o charakterze planistyczno-strategicznym, jak np. gminne strategie, programy rewitalizacji czy programy opieki nad zabytkami. Jednak nie zawsze przyjęte zamierzenia udało się w pełni zrealizować. NIK wskazała przy tym, że: „rewitalizacja w jej aktualnym rozumieniu obejmuje kwestie zarówno techniczne, jak i społeczne. W związku z tym odpowiednio przyjęty i wdrażany program rewitalizacji czy też inny program lub dokument strategiczny może stanowić odpowiedź także na niektóre zdiagnozowane w gminie problemy związane z zarządzaniem budynkami z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Warto podkreślić, że dokumenty planistyczno-strategiczne nie powinny być postrzegane jedynie jako formalny wymóg

wynikający z przepisów prawa, ale przede wszystkim jako narzędzie ułatwiające proces zintegrowanego zarządzania w gminie”<sup>28</sup>. Można zauważyć, że ta uwaga stanowi nawiązanie do wyników kontroli NIK dotyczących rewitalizacji, w których wykazano wiele nieprawidłowości związanych z przyjmowaniem i realizacją tych dokumentów<sup>29</sup>.

Niezależnie od obowiązujących dokumentów strategicznych, podstawą bieżącego planowania zadań w poszczególnych budynkach winny być zestawienia z podziałem na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i główne, opracowane na podstawie ustaleń z kontroli okresowych. Powinny one posłużyć opracowaniu planu robót remontowych kolejnych obiektów, w których należało zachować pierwszeństwo zwłaszcza dla robót mających na celu eliminację zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników lokali i osób trzecich oraz zabezpieczenie przeciwpożarowe budynku. Kontrola wykazała natomiast, że ponad połowa jednostek nie sporządzała tych dokumentów o wymaganej przepisami szczegółowości. W zestawieniach nie wskazywano podziału na roboty konserwacyjne oraz naprawy bieżące i główne, zaś w planach nie uwzględniano podziału robót lub pierwszeństwa prac remontowych w poszczególnych budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych. Były również takie gminy, w których nie opracowano ani zestawień,

<sup>27</sup> Informacja o wynikach kontroli, s. 16.

<sup>28</sup> Tamże, s. 17.

<sup>29</sup> Por. U. Dziedzic, A. Trojanowski: *Przygotowanie i wdrażanie rewitalizacji – brak zakładanych efektów w gminach*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2022, s. 69-83.



ani planów remontowych dla takich obiektów. Najczęściej zadnia planowano i wykonywano na podstawie założeń przyjętych w wieloletnich programach. Jak wskazała NIK, główną przyczyną takiego podejścia było niewątpliwie to, że gminy niejednokrotnie nie dokładały należytej staranności podczas sporządzania protokołów z kontroli okresowych i nie ujmowały w nich wszystkich informacji niezbędnych do opracowania zestawień i planów remontowych. W wypadku niektórych budynków nie przeprowadzały wcale kontroli, a tym samym nie sporządzały protokołów. Skrajnym przypadkiem były dwa budynki przy ul. Rybackiej w Jarosławiu, wpisane do rejestru zabytków w złym stanie technicznym, których nie uwzględniano przy sporządzaniu planów remontowych oraz nie wykonywano w latach 2019–2021 żadnych prac remontowo-modernizacyjnych, nawet tych wynikających z zaleceń pokontrolnych. W protokołach z kontroli okresowych wskazywano na potrzebę niezwłocznego przeprowadzenia kapitalnego remontu, który należało poprzedzić ekspertyzą stanu technicznego z uwagi na możliwość zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Również ustalenia kontroli przeprowadzonej przez straż pożarną w 2022 r. wskazywały na możliwość wystąpienia katastrofy budowlanej. Zły stan techniczny tych obiektów potwierdziły oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK. Decyzja o nieujmowaniu ich w planach remontów i robót budowlanych była podyktowana

tym, że gmina planowała w tym miejscu nowy, wielorodzinny budynek komunalny, przewidując rozbiórkę istniejących obiektów. Jednak NIK zauważyła, że (...) „już w 2018 r. Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków negatywnie zaopiniował rozbiórkę przedmiotowych budynków, z uwagi na ich wysokie walory architektoniczne i historyczne. Warto podkreślić, że w opinii tego organu podniesiono, iż budynki te powstały w latach dwudziestych XX w. z przeznaczeniem na domy dla bezdomnych rodzin i stanowią przykład budownictwa socjalnego, z nawiązaniem do typowych rozwiązań drewnianej zabudowy przedmiejskiej. Ponadto, budynki te posiadają indywidualny charakter i na skalę regionu stanowią rozwiązanie unikalne”<sup>30</sup>.

W związku z takim podejściem do planowania, jak również ze względu na ograniczone możliwości finansowe gmin, środki na realizację zadań w budynkach z lokalami o warunkach substandardowych w większości skontrolowanych jednostek pozwalały jedynie pokryć wydatki na prace związane z utrzymaniem i bieżącą eksploatacją oraz wykonywaniem drobnych remontów. Kwoty ujmowane w budżetach na kolejne lata nie wystarczały na wykonywanie remontów czy modernizacji, które prowadziłyby do poprawy stanu technicznego lub standardu takich obiektów. W niektórych JST wydatkowane kwoty były nieadekwatne do potrzeb albo wielokrotnie niższe od zapotrzebowania zgłaszanego przez zarządców. W konsekwencji, we wszystkich

<sup>30</sup> Informacja o wynikach kontroli, s. 51-52.

skontrolowanych gminach nie realizowano większości lub części zaleceń wynikających z kontroli okresowych, decyzji organów nadzoru budowlanego czy zadań ujętych w wieloletnich programach. Prowadziło to do stopniowego pogorszenia stanu technicznego obiektów.

### Starania o fundusze

Warto podkreślić, że choć ciągle borykano się z niedostatkiem środków<sup>31</sup> na inwestycje czy kompleksowe remonty budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, to zdecydowana większość skontrolowanych podmiotów usiłowała pozyskać dodatkowe fundusze ze źródeł zewnętrznych. Jednak udało się to tylko w co drugiej jednostce. Najczęściej te środki przeznaczano na termomodernizację budynków, co przekładało się na zmniejszenie kosztów zużycia energii oraz emisji gazów. I tak np. Szczecinek uczestniczył w różnych projektach podnoszących ich standard, jak np. kompleksowa, głęboka modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkalnych w mieście Szczecinek, dofinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>32</sup>. Dzięki projektowi w latach 2019–2021 wydano na ten cel 3796,6 tys. zł, uzyskując: roczny spadek emisji gazów cieplarnianych, oszczędność energii cieplnej i elektrycznej, energię elektryczną z nowo wybudowanych

instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii (OZE). Z kolei w Rudzie Śląskiej w ramach różnych umów otrzymano środki w łącznej wysokości 9805,0 tys. zł, przeznaczając je na adaptację lokali mieszkalnych i użytkowych na mieszkania socjalne, termomodernizację i modernizację energetyczną budynków.

### Rozwiązania organizacyjne

Mając na uwadze opisane powyżej ustalenia wynikające z przeprowadzonych kontroli, należy wskazać, że wpływ na taki stan, w tym stwierdzone liczne nieprawidłowości, niewątpliwie miały funkcjonujące rozwiązania organizacyjne. W jednostkach nie zapewniono bowiem pełnej, rzetelnej i terminowej realizacji wszystkich obowiązków przypisanych właścicielom lub zarządcom budynków, w których znajdowały się mieszkania substandardowe. Również w zdecydowanej większości skontrolowanych gmin sprawowany nadzór nad wykonywaniem obowiązków obejmujących administrowanie, zarządzanie i gospodarowanie mieszkaniowym zasobem był niewystarczający. Sprowadzał się najczęściej do wymiany informacji pomiędzy pracownikami urzędów gmin i zarządcami, analizy przedkładanych planów remontowych i składanych sprawozdań oraz kontroli planowanych i ponoszonych

<sup>31</sup> Spowodowane to było również zaległościami czynszowymi w tych mieszkaniach. Jak wykazało badanie, stan zadłużenia ogółem w skontrolowanych jednostkach z roku na rok zwiększał się o około 3% w porównaniu z poprzednim okresem.

<sup>32</sup> W ramach Regionalnego programu operacyjnego oś priorytetowa II *Gospodarka niskoemisyjna*, Działanie 2.7 *Modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkaniowych*.



wydatków. Kontrole realizacji powierzonych zarządom zadań przeprowadziło jedynie pięć gmin, ale tylko trzy z nich badały wykonanie zadań wynikających z przepisów Prawa budowlanego. Mimo stwierdzonych nieprawidłowości w ograniczonym zakresie sprawdzano realizację wydanych zaleceń pokontrolnych. Takie podejście prowadziło do nierzetelnego wywiązywania się z powierzonych obowiązków, w efekcie we wszystkich skontrolowanych gminach odnotowano nieprawidłowości w wykonywaniu zadań właścicieli i zarządców określonych w Prawie budowlanym. W związku z powyższym NIK zwróciła uwagę na: „konieczność dołożenia starań, w efekcie których zorganizowany zostanie sprawny system nadzoru. Oprócz przypisania regulaminowych zadań w ramach struktury organizacyjnej jednostki oraz zakresów czynności dla poszczególnych pracowników niezbędne jest również określenie w tym zakresie szczegółowych, najlepiej pisemnych zasad, tak aby nadzór można było prowadzić w sposób systematyczny, uporządkowany, z jasno i precyzyjnie określonymi działaniami. Tylko takie podejście ma szansę zapewnić, że stosowany w praktyce ogół czynności w ramach kontroli zarządczej umożliwi osiągnięcie jej celów. Zasadne jest również, aby w celu tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej skorzystać z opracowanych przez Ministra Finansów standardów kontroli zarządczej”<sup>33</sup>.

## Wnioski pokontrolne

Wnioski pokontrolne, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK zawarto w 33 z 37 wystąpień pokontrolnych. Warto podkreślić, że było ich łącznie aż 188, z czego do końca listopada 2022 r. zrealizowano ponad połowę (99), a w wypadku 1/3 (62) podjęto działania w celu ich realizacji<sup>34</sup>.

Z kolei w Informacji NIK przedstawiła systemowe wnioski pokontrolne, skierowane do gmin oraz do zarządców. Najważniejsze wnioski adresowane do gmin dotyczyły:

- prowadzenia długofalowej, racjonalnej polityki remontowej, z wykorzystaniem dokumentów strategicznych, zapobiegającej dalszej dekapitalizacji budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych, z uwzględnieniem możliwości pozyskiwania na ten cel środków ze źródeł zewnętrznych;
- zapewnienia należytego, pełnego i skutecznego nadzoru nad realizacją zadań dotyczących budynków komunalnych, ze szczególnym uwzględnieniem tych, w których znajdują się mieszkania o warunkach substandardowych;
- planowania środków finansowych na podstawie rzetelnie sporządzonych zestawień i planów robót remontowych dla budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych;
- zapewnienia ciągłości obowiązywania wieloletnich programów oraz realizacji przyjętych w nich założeń.

<sup>33</sup> O których mowa w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15 poz. 84), Informacja o wynikach kontroli, s. 12.

<sup>34</sup> Tamże, s. 64.

Z kolei wnioski do zarządców dotyczyły m.in.:

- przeprowadzania kontroli okresowych w pełnym zakresie wymaganym przez Prawo budowlane i akty wykonawcze oraz przez osoby posiadające stosowne uprawnienia lub kwalifikacje;
- zapewnienia rzetelnego dokumentowania wyników kontroli okresowych;
- bieżącego i rzetelnego oraz zgodnego z wymogami prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych;
- zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpożarowego w budynkach z mieszkaniami o warunkach substandardowych, w szczególności drożności ciągów i dróg ewakuacyjnych oraz wyposażenia w główne wyłączniki prądu i ich sprawności;
- sporządzania zestawień robót remontowych dla każdego budynku, z podziałem na roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i główne, na podstawie ustaleń zawartych w protokołach kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich, a na podstawie tych zestawień – opracowywania planu robót remontowych;
- zapewnienia realizacji zaleceń wynikających z kontroli okresowych oraz decyzji właściwych organów, w szczególności dotyczących wyeliminowania stanów mogących stanowić zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska.

## Ocena ogólna

W podsumowaniu oceny ogólnej NIK skonkludowała, że „działania gmin w celu

poprawy stanu technicznego i bezpieczeństwa eksploatacji budynków z mieszkaniami o warunkach substandardowych nie były prawidłowe”<sup>35</sup>. Izba podkreśliła, że tylko połowa skontrolowanych jednostek podejmowała działania wpływające na poprawę stanu technicznego lub standardu użytkowania budynków. Co więcej, dotyczyło to niewielkiej liczby obiektów. W pozostałych gminach zadania sprowadzały się do bieżących prac utrzymaniowych lub drobnych remontów. Podkreślono także, że w co trzeciej JST środki finansowe przeznaczane na eksploatację tych budynków były nieadekwatne do występujących potrzeb lub wielokrotnie niższe od kwot zgłaszanych przez zarządców. W efekcie nie zapewniono utrzymania niektórych obiektów w stanie niepogorszonym, a nieprawidłowości i problemy w zarządzaniu wynikały nie tylko z ograniczonych możliwości finansowych gmin, ale również nierzetelnego planowania zadań.

## Podsumowanie

Przedstawione wyżej najważniejsze wyniki ustaleń Izby poświęcone budynkom z mieszkaniami o warunkach substandardowych w pełni potwierdzają aktualność i wagę podjętej tematyki. W tekście przybliżono przykładowe zidentyfikowane problemy. Dotyczyły one w szczególności stanu zasobu mieszkaniowego, okresowych kontroli obiektów budowlanych czy planowania zadań. Przedstawione w Informacji o wynikach kontroli ustalenia NIK wpisują się zatem w nurt opracowań, które

<sup>35</sup> Tamże, s. 9.



dają podstawy do ewentualnych korekt lub usprawnień systemu budownictwa mieszkalnego w Polsce<sup>36</sup>.

Sformułowane przez NIK wnioski, uwagi i oceny powinny być przydatne dla gmin i działających na ich rzecz zarządców. Z tego powodu Informacja została przekazana nie tylko najważniejszym osobom i organom w państwie, ale również – elektronicznie – gminom w całym kraju.

Za szczególnie istotne ustalenia NIK autorzy uważają te, które dotyczą nieprzeprowadzania wymaganych kontroli okresowych lub sporządzania nierzetelnych protokołów z kontroli, co skutkowało tym, że zestawienia i plany robót remontowych w niemal wszystkich gminach nie stanowiły właściwej podstawy do opracowania

założeń dalszych działań, w efekcie czego nie realizowano znacznej części zaleceń lub zadań. Powinno również niepokoić, że aż co piąta skontrolowana gmina nie posiadała wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym dla całego okresu objętego kontrolą. W ocenie NIK jego brak utrudniał działania związane z utrzymaniem budynków komunalnych z mieszkaniami o warunkach substandardowych<sup>37</sup>.

#### URSZULA DZIEDZIC

główny specjalista kontroli państwowej,  
ANDRZEJ TROJANOWSKI  
doradca prawny,  
Delegatura NIK w Rzeszowie

<sup>36</sup> Oprócz wcześniej przywołanych, warto wskazać także na *Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa*, J. Wilczek (red.), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2017; A. Chrzanowska, I. Czerniejewska: *Mieszkamy tutaj, bo nie mamy innego wyjścia...*, „Analizy, raporty, ekspertyzy” nr 2/2015; P. Kurowski, P. Broda-Wysocki: *Ubóstwo mieszkaniowe: oblicza, trendy, wyzwania*, „Polityka Społeczna” nr 2/2017; *Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?*, Klub Jagielloński, „Raport” nr 4/2022.

<sup>37</sup> Informacja o wynikach kontroli, s. 9.

**Słowa kluczowe:** substandardowe warunki mieszkaniowe, mieszkania o warunkach substandardowych, kontrole okresowe budynków, wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym

#### Bibliografia:

1. Chrzanowska A., Czerniejewska I.: *Mieszkamy tutaj, bo nie mamy innego wyjścia...*, „Analizy, raporty, ekspertyzy” nr 2/2015.
2. Dziedzic U., Trojanowski A.: *Przygotowanie i wdrażanie rewitalizacji – brak zakładanych efektów w gminach*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2022.
3. Kurowski P., Broda-Wysocki P.: *Ubóstwo mieszkaniowe: oblicza, trendy, wyzwania*, „Polityka Społeczna” nr 2/2017.



4. *Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?*, Klub Jagielloński, „Raport” nr 4/2022.
5. Olech, P.: *Wykluczenie mieszkaniowe – zarys głównych problemów mieszkaniowych w Polsce oraz rekomendacje dla całościowej polityki społecznej. Ekspertyza*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności.
6. *Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa*, J. Wilczek (red.), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2017.
7. *Raport o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne*, A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak (red.), Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018.
8. Rataj Z.: *Główne problemy mieszkalnictwa dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce i perspektywy zmian*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” nr 11/2017.
9. Sikora-Fernandez D.: *Deprywacja mieszkaniowa w Polsce na podstawie wybranych czynników*, „Space – Society – Economy” nr 26/2018.
10. Szelałowska Z.: *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, „Studia BAS” nr 2/2021.

#### ABSTRACT

##### **Low Standard Municipal Flats – Problems with Renovation of Old Buildings**

After the socio-economic transformation in 1989, the housing situation in Poland has started to improve slowly. However, it is still far from desired. There are many houses in Poland that belong to substandard category, with bad technical conditions, without sewage systems, or overcrowded. It is estimated that even one in ten Poles live in such conditions. The problem has been observed by NIK that conducted the audit “Activities of municipalities aimed at improving the technical state of buildings with lowered housing conditions”. The audit covered 20 municipalities from five regions: Dolnośląskie, Łódzkie, Podkarpackie, Śląskie and Zachodniopomorskie. The audit was conducted in 37 units, and since the majority of them entrusted part of their tasks to administrators – these were also audited. The selection of auditees was based on the volume and diversity of municipal housing resources, including the number of buildings with substandard apartments, old buildings and buildings with poor conditions, as well as the type or size of the local self-government unit. The scope of the audit comprised organisational solutions as for the tasks related to municipal buildings with substandard apartments, issues related to guaranteeing their safety and improving their technical conditions, as well as planning, financing and implementation of the tasks related to the management and maintenance of municipal housing resources.

**Urszula Dzedzic**, senior public audit expert, **Andrzej Trojanowski**, legal advisor, Regional Branch of NIK in Rzeszów

**Key words:** substandard housing conditions, substandard apartments, periodic checks of buildings, multiannual programme for the management of housing resources

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

## Szara strefa w Internecie

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, czy jednostki Krajowej Administracji Skarbowej skutecznie identyfikowały i egzekwowały należności od podatników prowadzących handel elektroniczny oraz czy KAS została wyposażona w narzędzia informatyczne i procedury umożliwiające wykrywanie oraz monitorowanie obszarów ryzyka występowania nieprawidłowości w handlu elektronicznym. Kontrolę obejmującą okres od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. przeprowadzono w Ministerstwie Finansów, czterech izbach administracji skarbowej, czterech urzędach celno-skarbowych i ośmiu urzędach skarbowych.

## Rozwój elektromobilności

NIK zbadała, czy finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce zapewniło osiągnięcie celów założonych w poświęconej temu ustawie. Kontrolą objęto Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, trzy wojewódzkie fundusze ochrony

środowiska i gospodarki wodnej, pięć urzędów marszałkowskich, 13 urzędów miast. Badanie przeprowadzone w okresie od 2 czerwca 2022 r. do 14 października 2022 r. dotyczyło lat 2018–2022.

## Zapobieganie szkodom w środowisku

Izba oceniła, czy Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i dyrektorzy regionalni podejmowali prawidłowe i skuteczne działania zapobiegające powstawaniu szkód w środowisku. Badaniem objęto centralę i dziewięć dyrekcji regionalnych. Kontrola dotyczyła lat 2018–2022.

## Agencja Badań Medycznych

Szczególne znaczenie dla rozwoju medycyny mają badania kliniczne, dzięki którym powstają nowe leki i wyroby medyczne. Izba podjęła kontrolę funkcjonowania Agencji Badań Medycznych z inicjatywy własnej, przy uwzględnieniu priorytetu Strategii działalności kontrolnej NIK na lata 2022–2024 „Sprawne państwo służące obywatelom”. Kontrola obejmowała lata 2019–2022 i miała na celu sprawdzenie,

czy Agencja prawidłowo i efektywnie wykonywała zadania ustawowe.

## Wyższe szkoły zawodowe

Publiczne uczelnie zawodowe powstały w związku z procesem transformacji ustrojowej Polski i tworzeniem nowej struktury administracyjnej państwa. Miały stanowić rekompensatę dla ośrodków, które w wyniku reformy administracyjnej z 1999 r. utraciły status miast wojewódzkich. Izba sprawdziła, czy działalność Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych była prowadzona prawidłowo. Kontrolę przeprowadzono w 13 uczelniach, objęła lata 2019–2022.

## Polskie Domy Drewniane

Analizie poddano działalność spółki Polskie Domy Drewniane SA. Oceniono, czy prowadzona była gospodarnie, z uwzględnieniem budownictwa energooszczędnego i doprowadziła do zwiększenia dostępności mieszkań. Kontrolę przeprowadzono w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz w samej spółce. Sprawdzeniu

podlegał okres od 2019 r. do zakończenia kontroli 3.10.2022 r.

### **Spółki radiofonii publicznej**

Ustawowymi zadaniami radiofonii są: dostarczanie informacji; udostępnianie dóbr kultury i sztuki; ułatwianie korzystania z oświaty, sportu i dorobku nauki; upowszechnianie edukacji obywatelskiej; dostarczanie rozrywki; popieranie krajowej twórczości audiowizualnej. NIK sprawdziła, czy realizacja zadań oraz zarządzanie majątkiem i środkami finansowymi przez spółki radiofonii publicznej przebiegały prawidłowo. Kontrolą objęto Polskie Radio SA i 17 rozgłośni regionalnych. Badanie dotyczyło lat 2017–2021.

### **Szpital powiatowy**

Kontrola dotycząca funkcjonowania szpitali powiatowych została podjęta z inicjatywy własnej NIK i miała na celu sprawdzenie, czy funkcjonowały one prawidłowo i bilansowały swoją działalność. Badaniem objęto 22 placówki działające w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego. Czynności kontrolne dotyczyły lat 2020–2022 (I półrocze).

### **Polskie Koleje Linowe**

Celem głównym kontroli, przeprowadzonej z inicjatywy własnej NIK było ustalenie, czy zakup Polskich Kolei Linowych SA (PKL SA) przez PFR Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych SA był uzasadniony ekonomicznie i odbył się w sposób gospodarny, rzetelny, a funkcjonowanie i zarządzanie PKL SA było efektywne i prowadziło do osiągnięcia założonych celów. Kontrolę przeprowadzono łącznie w trzech jednostkach, tj. w Polskim Funduszu Rozwoju SA, w PFR Kolejach Linowych sp. z o.o. oraz Polskich Kolejach Linowych SA; dotyczyła okresu od 1 stycznia 2018 r. do 29 sierpnia 2022 r.

### **Informatyzacja w ARiMR**

Podjęta z inicjatywy własnej NIK kontrola miała na celu odpowiedź na pytanie, czy Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prawidłowo i skutecznie realizowała działania na rzecz informatyzacji służącej obsłudze pomocy finansowej dla mieszkańców wsi, a także czy właściwie prowadziła postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyłonienia wykonawców systemów informatycznych i egzekwowała

postanowienia umów. Kontrola objęła okres od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2022 r.

### **Nieruchomości rolne**

NIK zbadała, czy działania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa dotyczące realizacji prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości oraz pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych, a także nadzoru właścicielskiego były prawidłowe, rzetelne, gospodarne i celowe. Kontrolę przeprowadzono w Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (centrala) oraz oddziałach terenowych w Olsztynie, Poznaniu, Pruszczu Gdańskim i Warszawie. Badanie dotyczyło okresu od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2022 r.

### **Klasyfikacja gruntów**

NIK sprawdziła, czy działania starostów zapewniły prawidłowe wykonanie głoźobnawczej klasyfikacji gruntów, a zwłaszcza, czy doboru i upowaźnienia osób zajmujących się tymi czynnościami dokonywano zgodnie z przepisami prawa, rzetelnie i gospodarnie oraz czy postępowania klasyfikacyjne były przeprowadzane prawidłowo, a działania klasyfikatorów rzetelnie nadzorowane. Kontrolę przeprowadzono w 16 starostwach

powiatowych z terenu województw: kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego oraz w jednej samodzielnej jednostce organizacyjnej powiatu.

### **Usługi w czasie pandemii**

W ramach wspólnych audytów międzynarodowych NIK sprawdziła, czy dochody gmin były wystarczające do zapewnienia mieszkańcom usług publicznych w czasie pandemii COVID-19 oraz czy działania samorządów skutecznie ograniczały i przeciwdziały jej negatywnym skutkom. W badaniu wzięły udział wybrane kraje członkowskie Grupy zadaniowej EUROSAI ds. kontroli samorządowych (TFMA): Albania, Czarnogóra, Rumunia, Słowacja, Turcja. Kontrolą objęto 5 gmin z terenu województwa opolskiego: Brzeg, Izbicko, Olaszanka, Opole i Wołczyn.

### **Wsparcie dla rodzin podczas COVID-19**

Izba sprawdziła, czy wsparcie udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego rodzinom będącym w kryzysie było prawidłowe w okresie pandemii COVID-19. Skontrolowano 18 jednostek: 12 ośrodków pomocy

społecznej, pięć powiatowych centrów pomocy rodzinie i Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Płocku, a okres objęty badaniem to lata 2019–2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

### **Fundusz leśny**

NIK sprawdziła prawidłowość gospodarowania środkami funduszu leśnego. Kontrolą objęto 18 jednostek, w tym: Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych, 5 dyrekcji regionalnych, 10 nadleśnictw, 2 zakłady Lasów Państwowych o zasięgu krajowym. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2019 r. do 3 grudnia 2021 r.

### **Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości rolnych**

NIK zbadała, czy Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa przestrzegał zasad dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Kontrola odbyła się w centrali KOWR oraz pięciu oddziałach terenowych w: Gorzowie Wielkopolskim, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu. Sprawdzeniu podlegał okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021

r., z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do zakończenia czynności kontrolnych.

### **Zasoby kadry medycznej**

Głównym celem kontroli było ustalenie, czy zasoby, sposób kształcenia oraz organizacja pracy wybranych grup zawodowych kadry medycznej pozwalają na zaspokojenie potrzeb podmiotów leczniczych i pacjentów. Kontrolą dotyczącą lat 2018–2022 objęto 60 jednostek, w tym: Ministerstwo Zdrowia, 28 uczelni oraz 31 podmiotów leczniczych.

### **Zlecenie usług medycznych**

NIK zbadała, czy zlecenie przez szpitale publiczne świadczeń zdrowotnych było prawidłowe, a ich wykonanie rzetelnie nadzorowane. Kontrolę prowadzono na terenie województw: lubuskiego, łódzkiego, mazowieckiego i opolskiego. Objęto nią lata 2019–2022, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność.

(red.)

# Państwo i społeczeństwo

## Zarys problematyki

# Proceder prania pieniędzy

Pranie pieniędzy jest uważane za jedno z poważniejszych zagrożeń dla systemu finansowego państwa, godzących w prawidłowość obrotu gospodarczego. Przeciwdziałanie mu stanowi wyzwanie dla instytucji publicznych oraz komercyjnych, które są bezpośrednio i pośrednio zaangażowane w tzw. system przeciwdziałania praniu pieniędzy<sup>1</sup>. Obecnie obserwowane zmiany technologiczne, sytuacja geopolityczna, pomysłowość przestępców oraz luki w systemie sprawiają, że pomimo rosnącej wiedzy na temat sposobów i mechanizmów prania pieniędzy konieczne jest podejmowanie coraz to nowych inicjatyw mających uszczelnić system finansowy i w założeniu oczyścić go z „brudnych” środków. W artykule zostaną podjęte kwestie związane z definiowaniem i mechanizmami prania pieniędzy, opisane wybrane regulacje dotyczące tych przestępstw, a także zarysowany polski system instytucjonalny powołany do walki z owym procederem.

---

<sup>1</sup> Ang. *Anti-Money Laundering System*, dalej system AML.

**WOJCIECH GOLEŃSKI****Wprowadzenie**

Proceder prania pieniędzy istnieje w każdym kraju na świecie. Postępująca globalizacja doprowadziła do transgraniczności tego problemu. Jego negatywne skutki mają charakter społeczno-gospodarczy<sup>2</sup>. Zjawisko „globalnej wioski” bez wątpienia ułatwia przemieszczanie się osób, kapitału i towarów, co umożliwia nowe manipulacje finansowe, w tym ukrytą i nielegalną kontrolę nad bankami, niebankowymi instytucjami finansowymi i innymi organizacjami biznesowymi, które mają możliwość transferowania kapitału<sup>3</sup>.

Pranie pieniędzy postrzegane jest jako przestępstwo bez ofiar, jednakże może zakłócać wolną konkurencję i godzić w podstawy obrotu gospodarczego, powodując błędy w polityce fiskalnej i monetarnej. Dodatkowo w sferze makro może dochodzić do zachwiania mechanizmów gospodarki rynkowej, gromadzenia kapitału przez przestępców, zmniejszenia wiarygodności państwa oraz systemu finansowego, systemu bankowego – co wiąże się z odpływem kapitału pochodzącego z legalnych źródeł i brakiem pozyskiwania nowych inwestorów – wzrostu zjawiska korupcji wśród polityków (procesy legislacyjne) bądź urzędników, a to skutkuje

sankcjami i zachwianiem wiarygodności instytucji finansowych oraz osłabieniem wizerunku państwa na arenie międzynarodowej<sup>4</sup>. Takie przestępstwa są łączone z procederem finansowania terroryzmu. W artykule problematyka dotycząca tego zjawiska nie zostanie podjęta. Autor podziela pogląd J. W. Wójcika, że finansowanie terroryzmu powinno być rozpatrywane łącznie z przeciwdziałaniem terrorowi, a omówienie prawnych, kryminalistycznych i ekonomicznych zagadnień z tym związanych przedmiotem odrębnej pracy<sup>5</sup>. Poza finansowaniem terroryzmu, pranie pieniędzy jest także ściśle powiązane z przestępstwami bazowymi<sup>6</sup>, które często są popełniane przez zorganizowane grupy przestępcze.

Rozległość i wielowątkowość tematyki sprawia, że w artykule skoncentrowano się tylko na wybranych, zasygnalizowanych tu kwestiach. Rozważania zostały oparte na analizie bogatej literatury przedmiotu, aktów prawnych, opracowań i raportów.

**Definicje prania pieniędzy**

Pranie pieniędzy można najogólniej zdefiniować jako wprowadzanie do obrotu gospodarczego wartości majątkowych będących korzyścią z czynu zabronionego w celu nadania im pozorów legalnego pochodzenia<sup>7</sup>. W dyskursie eksperckim

<sup>2</sup> Por. P. Chodnicka: *Pranie pieniędzy. Regulacje i ryzyko sektora bankowego*, WZ UW, Warszawa 2015, s. 23.

<sup>3</sup> Por. B. Zagaris: *The Underground Economy in the US: Some Criminal Justice and Legal Perspectives* [w:] *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*, O. Lippert, M. Walker (red.), The Fraser Institute, Vancouver 1997, s. 126.

<sup>4</sup> Por. P. Chodnicka: *Ekonomia prania brudnych pieniędzy*, „Oeconomia Copernicana” nr 4/2011, s. 74-75.

<sup>5</sup> J. W. Wójcik: *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 19.

<sup>6</sup> Takie jak handel narkotykami, handel ludźmi, przemyt, nielegalny handel bronią, prostytutką.

<sup>7</sup> P. Siejczuk: *Problematyka prania brudnych pieniędzy w regulacjach prawno międzynarodowych, europejskich i krajowych*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr III-IV/2021, s. 199.

silna jest wszakże tendencja do szerszego rozumienia tego pojęcia. W przeszłości określano je tylko jako środki pochodzące z handlu narkotykami<sup>8</sup>. Obecnie są to wszelkie aktywa, których pochodzenie wywodzi się z nielegalnej działalności oraz środki pochodzące z działalności prawnie dopuszczonej, ale ukrytej przed opodatkowaniem<sup>9</sup>. Jak wynika z raportów Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (*Financial Action Task Force – FATF*) jednym z głównych przejawów nielegalnej działalności, z której zyski są poddawane temu procederowi jest w ostatnich latach przemyt migrantów<sup>10</sup>. Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy z kolei, zaznaczają, że nieuczciwie zdobyte zyski są generowane przez szeroką gamę działań przestępczych, w tym korupcję polityczną, nielegalną sprzedaż broni oraz handel ludźmi i ich wykorzystywanie<sup>11</sup>. Obecnie dochody te mogą przybrać formę instrumentów finansowych (gotówka, obligacje i akcje) lub aktywów niefinansowych (nieruchomości, sztuka, antyki i towary)<sup>12</sup>.

Wśród pierwszych polskich definicji prania brudnych pieniędzy należy zaakcentować stanowisko wyrażone przez O. Górniok, która uważa, że pełni ono ważną funkcję w korzystaniu z pełnych osiągniętych zysków przestępczych oraz kamuflowaniu śladów przestępstwa. Autorka podkreśliła, że zjawisko jest bardzo niebezpieczne, ponieważ godzi w legalną działalność gospodarczą państwa. Jej zdaniem proceder pomaga zakamuflować istnienie nielegalnego źródła pochodzenia bądź spożytkowania dochodów, przez nadanie mu pozorów legalności<sup>13</sup>. Natomiast według E. Pływaczewskiego przestępstwo to polega na różnego rodzaju transakcjach nabycia lub przeniesienia praw dzięki którym środki finansowe pochodzące z nielegalnej działalności przestępczej znajdują się następnie w oficjalnym obiegu<sup>14</sup>. Autor podkreśla, że taka operacja ma za zadanie legalizację nielegalnych środków finansowych oraz jednoczesne ukrycie źródła pochodzenia powyższych środków<sup>15</sup>. B. Hołyst stwierdza z kolei, że jest to działalność przestępcza

<sup>8</sup> M. Filipowska: *Istota prania brudnych pieniędzy w polskim prawie karnym*, Wrocław 2009, s. 60.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat zob. K. Buczkowski, M. Wojtaszek: *Pranie pieniędzy*, Warszawa 2001, s. 22; J. W. Wójcik: *Przeciwdziałanie praniu...op.cit.*, s. 73-81.

<sup>10</sup> FATF: *Money Laundering and Terrorist Financing Risks Arising from Migrant Smuggling*, March 2022, Zob. także: FATF: *Money Laundering Risks Arising from Trafficking of Human Beings and Smuggling of Migrants*, July 2011, <<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/methodsandtrends/documents/moneylaunderingrisksarisingfromtraffickingofhumanbeingsandsmugglingofmigrants.html>> (dostęp 17.4.2023).

<sup>11</sup> P. A. Schott: *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. Second Edition and Supplement on Special Recommendation IX*, The World Bank, IMF, 2006, s. 1-7.

<sup>12</sup> Por. ETO: *Działania UE na rzecz zwalczania prania pieniędzy w sektorze bankowym pozostają rozproszone i nie są wdrażane w wystarczającym stopniu*, Sprawozdanie specjalne nr 13/2021, s. 9.

<sup>13</sup> O. Górniok: *Podstawy karania procederu prania pieniędzy w obowiązujących i projektowanych przepisach polskiego prawa karnego*, „Biuletyn Centrum Europejskiego”, Uniwersytet Warszawski, nr 3/1993, s. 17.

<sup>14</sup> E. Pływaczewski: *Pranie brudnych pieniędzy. Możliwości przeciwdziałania z uwzględnieniem roli systemu bankowego*, Dom Organizatora, Toruń 1993, s. 57.

<sup>15</sup> E. Pływaczewski: *Przeciwdziałania prania brudnych pieniędzy z perspektywy międzynarodowej*, „Państwo i Prawo” nr 8/2002, s. 21.

mająca na celu legalizację przestępczych dochodów<sup>16</sup>. P. Chodnicka podaje, że pranie pieniędzy to legalizacja dochodów z pierwotnej działalności niezgodnej z prawem w celu ograniczenia kosztów transakcyjnych przy jednoczesnym wykorzystaniu wszelkich dostępnych metod, a w szczególności instytucji finansowych, rodzące koszty społeczno-prawno-ekonomiczne dla gospodarki krajowej, jak i międzynarodowej. Chodzi o koszty:

- ujęcia, oskarżenia oraz utraty wolności „pracza”;
- alternatywne, wynikające z możliwości funkcjonowania w gospodarce legalnej;
- straconego czasu;
- wprowadzenia do legalnego obrotu, np. koszty łapówek, utrzymywania działalności przestępczej<sup>17</sup>.

### Mechanizmy prania pieniędzy

Istnieje wiele sposobów wprowadzania nielegalnych środków do legalnego obrotu gospodarczego. Zwykle jest to proces złożony z kilku faz, w ramach których przestępcy dokonują konkretnych operacji. Przez znawców tematu zwykle dzielony jest na trzy etapy (model trójfazowy), które charakteryzują się różnymi technikami i metodami<sup>18</sup>. W niektórych analizach wyróżniana jest również wstępna faza, jaką jest etap przygotowawczy<sup>19</sup>. Owe fazy to:

- faza wstępna;
- lokowanie, umiejscawianie lub umieszczanie (ang. *placement*), gdy masowe wpływy pieniężne są fizycznie lokowane;
- warstwowanie lub maskowanie (ang. *layering*), gdy dochody z działalności przestępczej są oddzielone od ich pochodzenia warstwami złożonych transakcji finansowych;
- integracja (ang. *integration*), gdy zapewnione jest pozornie uzasadnione wyjaśnienie i zabezpieczenie nielegalnych dochodów, które na tym etapie zostały przekształcone w legalne aktywa<sup>20</sup>.

Jak trafnie zauważa M. Mazur „podział ten jest podziałem doktrynalnym i nie uzasadnia wniosku, iż dopiero przejście przez wszystkie trzy stadia stanowi pranie pieniędzy, bowiem każda z faz odrębnie posiada cechy charakterystyczne dla tego procederu. Ponadto zdarza się często, że któraś z faz nie wystąpi, bądź też trudno określić, kiedy zakończyła się jedna a zaczęła druga, a nawet może mieć miejsce tylko jedna z nich”<sup>21</sup>. Podobnie wskazuje P. Siejczuk, podkreślając, że w wielu przypadkach poszczególne fazy są od siebie wyraźnie oddzielone, w innych natomiast mogą występować równolegle lub zachodzić jedna na drugą<sup>22</sup>.

Faza wstępna, inaczej zwana przygotowawczą – na tym etapie aranżowany jest

<sup>16</sup> B. Hołyst: *Kryminalistyka*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000, s. 301.

<sup>17</sup> P. Chodnicka: *Pranie pieniędzy. Regulacje...*, op.cit., s. 30.

<sup>18</sup> J.W. Wójcik: *Przeciwdziałanie praniu...*, op.cit., s. 29; E. Pływaczewski: *Pranie brudnych pieniędzy. Możliwości...*, op.cit.; Por. J. Grzywacz: *Pranie pieniędzy*, SGH, Warszawa 2010, s. 13.

<sup>19</sup> P. Chodnicka: *Pranie pieniędzy. Regulacje...*, op.cit., s. 48.

<sup>20</sup> Zob. B. Zagaris: *The Underground Economy...*, op.cit.

<sup>21</sup> M. Mazur: *Pranie pieniędzy – ujęcie kryminologiczne*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” Rok X: 2006, z. 1.

<sup>22</sup> P. Siejczuk: *Problematyka prania brudnych...*, op.cit., s.202.



cały proceder legalizacji, m.in. formułowana jest strategia późniejszego postępowania. Polega na transferze zgromadzonej gotówki z miejsca jej pierwotnego pochodzenia do miejsca kontynuowania procesu – dyslokacja kapitału<sup>23</sup>. W tym celu stosowane są następujące strategie:

- metoda walizkowa – w sytuacji braku obowiązku deklaracji dewiz. Polega na zwykłym przewożeniu pieniędzy przez granicę;
- przemyt – metoda analogiczna do przemytu innych nielegalnych dóbr, np. narkotyków;
- transfer dóbr luksusowych, który polega na zakupie towarów o znacznej wartości, np. samochodów klasy premium za pieniądze pochodzące z nielegalnej działalności i następnie zbyciu ich w miejscu docelowym;
- przekaz elektroniczny, który jest obecnie bardzo problematyczny, gdyż uprzednio

pieniądze muszą znaleźć się na koncie bankowym;

- tzw. umowy o kompensację, czyli spłata cudzych długów; metoda często stosowana, gdyż grupy przestępcze umarzają sobie wzajemnie długi swoich sojuszników w celu ominięcia etapu przewozu środków płatniczych czy towarów przez granicę;
- „systemy bankowości podziemnej”, np. hałwala<sup>24</sup>.

Bardziej szczegółowy opis modelu trójfazowego<sup>25</sup> wskazuje, że w fazie lokowania następuje zamiana gotówki na tzw. pieniądź elektroniczny/plastikowy lub na inne wartości majątkowe przy udziale instytucji finansowych: banków, towarzystw ubezpieczeniowych, kantorów wymiany walut, kasyn itp.<sup>26</sup> Przyjmuje się, że aby ułatwić wprowadzenie do obrotu dokonuje się zamiany środków mających źródło w działalności nielegalnej na większe lub mniejsze nominały oraz walutę obcą<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Por. W. Szwarnowski: *Przestępstwo prania brudnych pieniędzy w ujęciu komparatystycznym. Rozważania porównawczoprawne na tle porządków prawnych wybranych państw europejskich, azjatyckich oraz kontynentu amerykańskiego*, „Studenckie Zeszyty Naukowe UMCS” 2017, Vol. XX, s. 78.

<sup>24</sup> Tamże, s. 78. Nieuregulowane systemy przekazów pieniężnych, tzw. bankowości podziemnej, takie jak *hawala* dotyczą tradycyjnych związków lub powiązań etnicznych i działają w miejscach, w których formalny sektor finansowy jest mniej ugruntowany. W ramach tych systemów środki mogą być przekazywane bez żadnych dokumentów. *Hawala* to nieformalne firmy zajmujące się transferami pieniężnymi, które przekazują środki zarówno w kraju, jak i za granicę. Ten typ systemu został pierwotnie opracowany, aby ułatwić handel między odległymi regionami, gdzie konwencjonalne instytucje bankowe były albo nieobecne, albo słabe, albo niebezpieczne. Działają równoległe do – i zwykle niezależnie od – zwykłych banków. Transakcje są szybkie, bezpieczne, opłacalne i często używane przez diasporę za granicą do przekazywania pieniędzy krewnym do domu – zob. J. B. Brisard: *Terrorism Financing. Roots and trends of Saudi terrorism financing*, s. 9; CBRWG: *Guidelines: How to use Hawala in Somalia. Prepared by the Cash Based Response Working Group*, <[https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/01/Adeso-Guidelines-on-Hawala-May-2012\\_Final.pdf](https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/01/Adeso-Guidelines-on-Hawala-May-2012_Final.pdf)> (dostęp 19.4.2023); P. Chodnicka-Jaworska: *Ryzyko prania pieniędzy*, WWZ UW, Warszawa 2020, s. 27-28.

<sup>25</sup> Zob. M. Mazur: *Penalizacja prania pieniędzy*, RPO, Warszawa 2014, s. 50-64.

<sup>26</sup> M. Prengel: „*Pranie pieniędzy*” – formy i zagrożenia społeczne, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXII, zeszyt 3/2000, s. 75.

<sup>27</sup> Por. A. Warzybok: *Pecunia non olet? Skuteczność wspólnotowych uregulowań prawnych w walce z procederem prania brudnych pieniędzy w Polsce i Unii Europejskiej*, ZNZE WSiIZ nr 3/2008, s. 35. i P. Chodnicka: *Pranie pieniędzy. Regulacje...*, op.cit., s. 48

Proces nazywa się uszlachetnianiem (ang. *purifying*) lub rafinowaniem (ang. *refining*)<sup>28</sup>. Przestępcy najczęściej wykorzystują technikę tzw. smerfowania (ang. *smurfing*), co oznacza zwykle wykorzystywanie osób, które za odpowiednią prowizją dokonują licznych wpłat „brudnej” gotówki na określone rachunki. Smerfowanie może przybierać także inne, bardziej wyszukane formy<sup>29</sup>. W fazie wstępnej brudne pieniądze mogą być również łączone z przychodami z legalnej działalności – określane jest to mieszaniem (ang. *blending*). Najczęściej wykorzystywane są tu podmioty, w których rzeczywisty utarg jest trudny do oszacowania, np. placówki gastronomiczne, fryzjerzy, kasyna<sup>30</sup>. Zatem w fazie lokowania przestępcy wprowadzają nielegalne środki do systemu finansowego, aby odseparować nielegalne dochody od źródła ich faktycznego pochodzenia i uniemożliwić ich konfiskatę. Istnieje tu także technika obejmująca dzielenie wpłat (ang. *structuring*) – fikcyjne osoby dokonują drobnych wpłat poniżej wartości ponadprogowych na wiele rachunków bankowych, zakładanych przez różne instytucje, co dodatkowo utrudnia wykrycie takiego procederu. Określone kwoty są

wpłacane na określone konta przez osoby, które nazywane są słupami<sup>31</sup>. Podczas stosowania przez przestępców technik: *purifying*, *refining*, *smurfing*, *blending* oraz *structuring* najczęściej dochodzi do prób skorumpowania pracowników sektora finansowego obowiązanych do rejestrowania wpłat, bowiem są to pierwsze momenty zetknięcia się „brudnych” pieniędzy z legalną gospodarką<sup>32</sup>. W fazie lokowania, popularny jest także zakup rozmaitych instrumentów inżynierii finansowej (akcje, obligacje, kontrakty terminowe na waluty lub surowce, kruszce i kryptowaluty), a następnie wielokrotne transakcje zakupionymi aktywami<sup>33</sup>. Fazy przygotowawcza oraz lokowania są najbardziej istotne, jeśli chodzi o przeciwdziałanie temu procederowi. Najwięcej przestępstw jest wykrywanych na tym etapie<sup>34</sup>.

Faza nawarstwiania, maskowania, umieszczania, nazywana także odkładaniem czy ukrywaniem, polega na przeprowadzaniu wielu operacji finansowych, aby w jak największym stopniu utrudnić odnalezienie lokalizacji transakcji początkowej. Zazwyczaj takie działania nie mają uzasadnienia ekonomicznego<sup>35</sup>. Do tworzenia kolejnych „warstw”

<sup>28</sup> P. Chodnicka: *Pranie pieniędzy. Regulacje...*, op.cit., s. 48.

<sup>29</sup> Zob. A. Warzybok: *Pecunia non olet...*, op.cit., s. 35.

<sup>30</sup> Tamże, s. 38.

<sup>31</sup> P. Siejczuk: *Problematyka prania brudnych...*, op.cit., s. 201.

<sup>32</sup> M. Mazur: *Penalizacja prania...*, op.cit., s. 51., W. Jaroch: *Przestępczość gospodarcza. Aspekty prawnokarne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Olsztyn 2014, s. 61-62.

<sup>33</sup> Por. FATF: *Professional Money Laundering*, Paris, July 2018, s. 17-18, <[www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/professional-money-laundering.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/professional-money-laundering.html)> (dostęp 17.4.2023); A. Warzybok: *Pecunia non olet...*, op.cit., s. 38; zob. *Ciemna strona kryptowalut. Coraz częściej służą do prania brudnych pieniędzy*, <<https://www.money.pl/gospodarka/ciemna-strona-kryptowalut-coraz-czesciej-sluzą-do-prania-brudnych-pieniedzy-6667460397104000a.html>> (dostęp 19.4.2023).

<sup>34</sup> P. Chodnicka: *Pranie pieniędzy. Regulacje...*, op.cit., s. 48.

<sup>35</sup> Tamże, s. 51.

najczęściej są wykorzystywane przelewy elektroniczne (ang. *electronic fund transfer* – EFT) w ramach systemu SWIFT, które są użyteczne dla dopuszczających się procederu m.in. ze względu na szybkość, dystans, na jaki można dokonać transferu, minimalne „ślady księgowo” i „ślady audytowe” oraz względną anonimowość wynikającą z ogromnej liczby takich operacji dziennie<sup>36</sup>. Faza maskowania polega także na konwersji środków. Pieniądze zgromadzone na rachunku zamienia się na rozmaite aktywa finansowe<sup>37</sup>. Faza lokowania wykorzystuje także fikcyjne firmy (ang. *shell corporations*) oraz organizacje pozarządowe w celu przekazywania jednorazowo większych kwot przez granice niż mogą to czynić osoby prywatne<sup>38</sup>. Organizacje – „słupy” posiadają cechy typowe dla tych istniejących w gospodarce legalnej, takie jak: nazwa, siedziba, rachunek bankowy. Jediną różnicą jest brak faktycznej działalności gospodarczej oraz fikcyjne obroty<sup>39</sup>.

Integrowanie (legitymizacja, legalizacja) to ostatnia faza cyklu wprowadzania brudnych pieniędzy do obrotu. Polega na znalezieniu odpowiedniego usprawiedliwienia dla pojawienia się znacznych środków materialnych w legalnym obrocie gospodarczym. Przeprowadzane na tym etapie transakcje powodują, że

uzyskane nielegalnie dochody stwarzają pozory legalności i mogą być bez konsekwencji wykorzystywane przez właściciela<sup>40</sup>. Organizacje fasadowe w rajach podatkowych dobrze nadają się do fazy integracji. Po przeniesieniu pieniędzy do raju podatkowego (np. przez ustrukturyzowane płatności za pośrednictwem kilku kont bankowych, organizacji charytatywnych lub transferu wirtualnych walut, złota) mogą wrócić do właściciela już w legalnej formie. Znaną metodą jest schemat pożyczki zwrotnej. Ulokowane pieniądze są przekazywane w formie pożyczki, np. z korporacji fasadowej lub banku zagranicznego do firmy krajowej. Pożyczka jest spłacana „wypranymi” pieniędzmi i oficjalnie pojawia się jako źródło pochodzenia pieniędzy dla pożyczkobiorcy (osoby zajmującej się praniem „brudnych” pieniędzy). W rzeczywistości zarówno kredytobiorca, jak i kredytodawca to ta sama osoba fizyczna, która ukrywa swoją prawdziwą tożsamość dzięki innym firmom fasadowym, pełnomocnikom itp.<sup>41</sup> W celu legalizacji brudnych pieniędzy stosuje się zakup i sprzedaż drogich dóbr trwałych; zaciąganie i spłatę kredytu; udzielanie kredytów (pożyczek) na atrakcyjnych warunkach legalnie działającym przedsiębiorcom oraz zaciąganie kredytu zabezpieczonego depozytem<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> Por. M. Mazur: *Pranie pieniędzy – ujęcie kryminologiczne*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” Rok X: 2006, z. 1, s. 138.

<sup>37</sup> Por. M. Mazur: *Penalizacja prania...*, op.cit., s.60.

<sup>38</sup> Zob. K. Woda: *Money Laundering Techniques with Electronic Payment Systems*, „Information & Security” Vol.18/2006.

<sup>39</sup> P. Chodnicka: *Pranie pieniędzy. Regulacje...*, op.cit., s. 51.

<sup>40</sup> P. Siejczuk: *Problematyka prania brudnych...*, op.cit., s.202.

<sup>41</sup> K. Woda: *Money Laundering Techniques...*, op.cit., s. 33.

<sup>42</sup> P. Siejczuk: *Problematyka prania brudnych...*, op.cit., s.202.

Podsumowując tę część artykułu, należy zaznaczyć, że przestępcy wprowadzający nielegalne środki do obrotu gospodarczego coraz częściej wykorzystują nowinki technologiczne oraz zmiany występujące w systemie finansowym będące ich pochodną<sup>43</sup>. Doskonałym przykładem jest tutaj wykorzystywanie technologii *blockchain* oraz kryptowalut jako mechanizmów ułatwiających pranie pieniędzy<sup>44</sup>. Jak podaje EUROPOL skala nielegalnego wykorzystania kryptowalut w ramach działalności przestępczej jest trudna do oszacowania. Niemniej sieci zajmujące się praniem pieniędzy na dużą skalę wyspecjalizowały się w ich wykorzystywaniu<sup>45</sup>.

### Prawne metody przeciwdziałania

Jeśli chodzi o normatywne aspekty przeciwdziałania tytułowemu procederowi, należy wskazać za J. W. Wójcikiem, że na polski system prawny wpływ wywarło wiele aktów prawnych o charakterze międzynarodowym. Autor wymienia

konwencje ONZ i dyrektywy Rady Unii Europejskiej<sup>46</sup>. Zagadnienia związane z praniem pieniędzy w znacznym zakresie reguluje prawo unijne, co jest uzasadnione międzynarodowym i zorganizowanym charakterem tego procederu. Transakcje mające go ukryć są często przeprowadzane z wykorzystaniem systemów finansowych wielu państw<sup>47</sup>. Z uwagi na wielość zagadnień oraz zmienność regulacji dotyczących prania pieniędzy, wynikającą z dostosowywania ich do obecnych warunków<sup>48</sup>, w tym miejscu zostaną zaprezentowane najważniejsze, wybrane akty prawne, mające kluczowe znaczenie dla polskiego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy, zostaną też zasygnalizowane ich wybrane treści<sup>49</sup>.

### Dyrektywa AML IV

Prawo unijne w opisywanym zakresie charakteryzuje zmienność oraz wielowalutowość, co wynika z właściwości przestępstwa prania pieniędzy<sup>50</sup>. Pierwszą

<sup>43</sup> S. Foley, J. Karlsen and T. Putnis: *Sex, Drugs, and Bitcoin: How much illegal activity is financed through cryptocurrencies?* UTS, Sydney 2019, <<https://www.uts.edu.au/about/uts-business-school/research/impact/sex-drugs-and-bitcoin>> (dostęp 19.6.2023).

<sup>44</sup> Zob. UN: *Money laundering through cryptocurrencies*, <<https://syntheticdrugs.unodc.org/syntheticdrugs/en/cybercrime/laundryingproceeds/moneylaundering.html>> (dostęp 19.6.2023).

<sup>45</sup> EUROPOL SPOTLIGHT: *Cryptocurrencies: Tracing the Evolution of Criminal Finances*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, <<https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol%20Spotlight%20-%20Cryptocurrencies%20-%20Tracing%20the%20evolution%20of%20criminal%20finances.pdf>> (dostęp 19.6.2023).

<sup>46</sup> Zob. J. W. Wójcik: *Przeciwdziałanie praniu...*, op.cit., s. 160.

<sup>47</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK: *System przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, nr ewid. 37/2016/P/15/013/KBF, s. 15.

<sup>48</sup> Zob. R. Lizak: *Pranie pieniędzy w prawie polskim na tle europejskim, międzynarodowym i amerykańskim*, C.H. Beck, Warszawa 2018.

<sup>49</sup> Należy podkreślić, że zaprezentowane akty prawne, poza nw. ustawami, tworzą także inne regulacje mające charakter powszechnie obowiązujący (dyrektywy), ale także te, które stanowią prawo wewnętrzne (uchwała Rady Ministrów) oraz regulacje tworzące tzw. miękkie prawo (rekomendacje).

<sup>50</sup> M. Kuźmicz: *Analiza i porównanie przepisów prawa polskiego z regulacjami Unii Europejskiej w zakresie zwalczania prania pieniędzy w cyfrowym świecie*, „Studia Prawnoustrojowe” nr 52/2021, s. 223.

dyrektywę Rada Wspólnot Europejskich wydała w 1991 r., ostatnie – AML V w maju 2018 r. i AML VI w październiku 2018 r.<sup>51</sup>. Częstotliwość zmian przepisów wynika zarówno z przemian zachodzących w Unii Europejskiej (poszerzanie, pogłębianie integracji, przenoszenie kompetencji na poziom wspólnotowy), jak i w jej otoczeniu społeczno-ekonomicznym<sup>52</sup>. Przykładowo zgodnie z art. 32 dyrektywy AML IV<sup>53</sup> każde państwo członkowskie jest zobowiązane do ustanawiania wyspecjalizowanej jednostki analityki finansowej w celu wykrywania przypadków prania pieniędzy oraz ich skutecznego zwalczania. Z kolei zgodnie z art. 32a dyrektywy zobowiązuje do ustanowienia centralnych rejestrów lub systemów wyszukiwania danych elektronicznych, które umożliwią terminową identyfikację dowolnej osoby fizycznej lub prawnej posiadającej lub kontrolującej rachunki płatnicze oraz rachunki bankowe. W odniesieniu do najnowszych przepisów unijnych M. Kuźmicz wskazuje, że od wejścia w życie dyrektyw AML V i VI

w UE powstał reżim prawny regulujący monitoring różnorodnych transakcji, w tym obrotu pieniądza wirtualnego. Ostatnia dyrektywa doprowadziła do harmonizacji krajowych przepisów karnych na podstawowym poziomie. Zdaniem tego autora wyzwaniem pozostaje dalsza harmonizacja prawa karnego krajów członkowskich, w tym przepisów dotyczących jurysdykcji i ścigania, co przełożyłoby się na poprawę efektywności wykrywania przestępstw i prowadzenia postępowań<sup>54</sup>. Z przytoczonych wybranych elementów regulacji unijnych jasno wynika chęć dostosowania przepisów do zmian w obrębie systemu walutowego, począwszy od upowszechnienia pieniądza wirtualnego (CBDC) jako dominującej formy płatności, aż do wyzwań dla systemu AML wynikających z coraz większej popularności kryptowalut<sup>55</sup>.

Ustawa z 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>56</sup> jest podstawowym aktem prawnym służącym wyeliminowaniu tego procederu na poziomie

<sup>51</sup> Dyrektywa Rady z 10.6.1991 w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (Dz.U. L 166 z 28.6.1991); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z 30.5.2018 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (Dz.U.UE. L 156 z 19.6.2018) – dyrektywa AML V; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z 20.5.2015 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. U. UE. L. 2015.141.73) – dyrektywa AML VI.

<sup>52</sup> M. Kuźmicz: *Analiza i porównanie...*, op.cit., s. 223.

<sup>53</sup> Dyrektywa 2015/849 z 20.5.2015 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U.UE.L.2015.141.73) – dyrektywa AML IV.

<sup>54</sup> Tamże, s. 239.

<sup>55</sup> Zob. *Kryptowaluty coraz częściej wykorzystywane do prania brudnych pieniędzy*, <<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Kryptowaluty-coraz-czesciej-wykorzystywane-do-prania-brudnych-pieniedzy-8163021.html>>, (dostęp 9.6.2023).

<sup>56</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 t.j., dalej ustawa AML.

krajowym. Określa zasady i tryb przeciwdziałania praniu pieniędzy, finansowaniu terroryzmu oraz warunki wykonywania działalności gospodarczej przez niektóre instytucje obowiązane. Co oznacza m.in., że regulacja wskazuje organy i podmioty funkcjonujące w ramach polskiego systemu AML oraz określa ich obowiązki i uprawnienia. Wymienia liczne obowiązki Generalnego Inspektora Informacji Finansowej<sup>57</sup>, instytucji obowiązanych oraz instytucji współpracujących, zwłaszcza w zakresie współpracy i wymiany informacji. Ustawa AML stanowi implementację dyrektywy AML IV. W ustawie AML, podobnie jak w dyrektywie określono wszystkie aspekty funkcjonowania tego obszaru, w tym zasady wykonywania obowiązków przez szeroki katalog instytucji obowiązanych, m.in. w zakresie środków bezpieczeństwa finansowego. Określono w niej także wymagania dla niektórych kategorii przedsiębiorców, jak np. dostawców walut wirtualnych, którzy podlegają specyficznym wymogom, m.in. dotyczącym obowiązku rejestracji we właściwym rejestrze<sup>58</sup>.

W ustawie pranie pieniędzy jest ściśle łączone z działalnością terrorystyczną<sup>59</sup>, na co wskazuje już nazwa regulacji. Podobnie dostępne analizy sygnalizują ścisły związek pomiędzy praniem pieniędzy a finansowaniem terroryzmu, które na poziomie Unii Europejskiej łącznie są traktowane jako jedno z głównych zagrożeń dla systemu finansowego Wspólnoty i bezpieczeństwa jej obywateli<sup>60</sup>. Po atakach terrorystycznych 11 września 2001 r. związek ten tłumaczono przede wszystkim podobieństwami między owymi przestępstwami: działalność terrorystyczna jest często finansowana z zysków osiągniętych z nielegalnej działalności; używanie tych samych lub podobnych metod postępowania (w tym sposobów przekazu środków pieniężnych) przy finansowaniu terroryzmu oraz praniu pieniędzy<sup>61</sup>. Z prawnokarnego punktu widzenia w polskim prawodawstwie dla obu procederów punktem wspólnym jest charakter czynu zabronionego. Wydaje się więc, że przedmiot ochrony będzie wspólny dla nich. Jego konkretyzacja nie jest jednak oczywista<sup>62</sup>. Proceder prania pieniędzy jest działaniem następczym po

<sup>57</sup> Dalej GIFF.

<sup>58</sup> *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, M. Nowakowski (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2023, s. 26-27.

<sup>59</sup> Zob. K. Wiak: *Kryminalizacja finansowania terroryzmu w polskim prawie karnym*, „Palestra” t. 7-8/2010, s. 61; K. Wiak: *Prawnokarne środki przeciwdziałania terroryzmowi*, KUL, Lublin 2009; P. Petasz [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 1: *Komentarz art. 117–221*, Warszawa 2017, s. 394; Z. Gądzik, R.S. Hałas [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 916.

<sup>60</sup> *Walka z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu*, <<https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/>> (dostęp 24.4.2023).

<sup>61</sup> A. Kołaczek: *Księgowi a przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu*, „Rachunkowość” nr 10/2009, <[https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=fe06a1a3-e7f5-4f93-8636-dcefea177fbb&groupId=764034](https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=fe06a1a3-e7f5-4f93-8636-dcefea177fbb&groupId=764034)> (dostęp 24.4.2023).

<sup>62</sup> K. J. Pałka: *Analiza przepisów penalizujących finansowanie terroryzmu w polskim prawie karnym*, „Forum Prawnicze” nr 5/2019, s. 55-56.

przestępstwie bazowym, a finansowanie terroryzmu działaniem pierwotnym, służącym do finansowania przyszłych przestępstw o charakterze terrorystycznym. Do zaistnienia przestępstwa finansowania terroryzmu nie jest konieczne występowanie przestępstwa bazowego. Ta różnica może być istotna dla systemów wykrywania obu przestępstw<sup>63</sup>. Dodatkowo jedną z kluczowych różnic między praniem pieniędzy a finansowaniem terroryzmu jest to, że w wypadku pierwszego chodzi o źródło funduszy, a drugiego – o ich miejsce przeznaczenia<sup>64</sup>.

### Przepisy Kodeksu karnego

Pranie pieniędzy jako przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu zostało opisane w art. 299 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>65</sup>, w którym m.in. zdefiniowano ten proceder, wyszczególniając katalog czynności charakterystycznych dla tego przestępstwa oraz wskazano wymiar sankcji za jego popełnienie. Zgodnie z art. 299 § 1 ustawy: „Kto środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, prawa majątkowe lub inne mienie ruchome lub nieruchomości, pochodzące z korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego, przyjmuje, posiada, używa, przekazuje lub wywozi za granicę, ukrywa, dokonuje ich transferu lub konwersji, pomaga w przenoszeniu ich własności lub

posiadania albo podejmuje inne czynności, które mogą udaremnić lub znacznie utrudnić stwierdzenie ich przestępnego pochodzenia lub miejsca umieszczenia, ich wykrycie, zajęcie albo orzeczenie przypadku podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. Co istotne wskazany powyżej przepis stanowi definicję opisywanego proceduru, której nie zawiera ustawa AML, ale stosownie do art. 2 ust. 12 pkt 14 tej ustawy przez pojęcie prania pieniędzy rozumie się właśnie czyn określony w art. 299 Kodeksu karnego.

Uchwała nr 50 Rady Ministrów z 19 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia strategii przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>66</sup>. Odnosi się ona do kwestii związanych z zagrożeniami w kontekście przestępstw bazowych, a także produktów i usług dostępnych na rynku finansowym, jak również poza nim. Opisano w niej także najczęściej stosowane metody prania pieniędzy. Co istotne, w dokumencie przedstawiono opisy możliwych scenariuszy związanych z ryzykiem prania pieniędzy. Krajowa ocena zawiera m.in. informacje dotyczące poziomu ryzyka prania pieniędzy oraz poziomu ryzyka finansowania terroryzmu. W dokumencie uwzględniono także opisy podatności obszarów aktywności społeczno-gospodarczej, mających wpływ na ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, w których

<sup>63</sup> Por. Ł. Krupa: *Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu*, "Cybersecurity and Law" nr 7/2022, s. 98; J. W. Wójcik: *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy*, Zakamycze, Kraków 2004.

<sup>64</sup> PIBR: *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy: Podstawy*, <[https://www.pibr.org.pl/static/items/publishing/AML\\_cz.8\\_Trendy%20w%20przest-opczoCcci.pdf](https://www.pibr.org.pl/static/items/publishing/AML_cz.8_Trendy%20w%20przest-opczoCcci.pdf)> (dostęp 24.4.2023).

<sup>65</sup> (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138), dalej Kodeks karny.

<sup>66</sup> M.P.2021.435 z 2021.5.11, dalej Strategia AML.

odniesiono się zarówno do regulacji prawnych i ich braku, jak również do praktyki funkcjonowania poszczególnych elementów krajowego systemu.

W obszarze regulacyjnym, obok wymienionych aktów prawnych, jednym z najważniejszych wyznaczników dla instytucji, takich jak: jednostki analityki finansowej, instytucje obowiązane oraz instytucje współpracujące są rekomendacje FATF<sup>67</sup>. To międzynarodowy organ zwalczający pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu. Złożony z 39 państw-członków ustanawia międzynarodowe standardy, aby zapewnić władzom krajowym możliwość skutecznego ścigania nielegalnych funduszy związanych z handlem narkotykami, nielegalnym handlem bronią, oszustwami internetowymi i innymi przestępstwami. Jako organ kształtujący politykę FATF zabiega o wolę polityczną do wprowadzenia krajowych reform legislacyjnych i regulacyjnych. W sumie ponad 200 krajów i jurysdykcji zobowiązało się do wdrożenia rekomendacji FATF w ramach skoordynowanej globalnej reakcji na zapobieganie przestępczości zorganizowanej, korupcji i terroryzmowi<sup>68</sup>. Rekomendacje FATF mają na celu:

- identyfikowanie ryzyka, a także opracowywania krajowych regulacji oraz koordynowanie wysiłków krajowych w tym kierunku;
- ściganie prania pieniędzy, finansowania terroryzmu oraz finansowania proliferacji;

- stosowanie środków prewencyjnych w odniesieniu do sektora finansowego oraz innych wskazanych sektorów;
- nadanie obowiązków oraz zakresu odpowiedzialności odpowiednim organom (m.in. śledczym, wykonawczym i nadzorczym), a także ustanowienia innych środków instytucjonalnych;
- wzmocnienie przejrzystości i dostępności informacji o beneficjencie rzeczywistym osób prawnych i podmiotów nieposiadających osobowości prawnej;
- umożliwienie współpracy międzynarodowej.

Wspomniane rekomendacje obejmują ogółem 40 pozycji, które zostały podzielone na następujące kategorie: regulacje i koordynacja w zakresie AML/CFT; pranie pieniędzy i konfiskata; finansowanie terroryzmu oraz finansowanie proliferacji; środki prewencyjne; osoby prawne oraz podmioty nieposiadające osobowości prawnej – transparentność oraz beneficjent rzeczywisty; kompetencje i odpowiedzialność właściwych organów oraz pozostałe środki instytucjonalne; współpraca międzynarodowa. „Rekomendacje FATF tworzą pełny i spójny zespół środków, który powinien zostać implementowany przez poszczególne kraje w celu zwalczania prania pieniędzy, finansowania terroryzmu, a także finansowania proliferacji broni masowego rażenia. Kraje posiadają zróżnicowane systemy prawne, administracyjne i operacyjne, jak i również

<sup>67</sup> Zob. UKNF: *Międzynarodowe Standardy Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu oraz Proliferacji. Rekomendacje FATF*, na [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacje\\_FATF\\_40223.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacje_FATF_40223.pdf) (dostęp 9.6.2023).

<sup>68</sup> Zob. FATF <<https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/who-we-are.html>> (dostęp 20.5.2023).



zróżnicowane systemy finansowe, a co za tym idzie nie mogą stosować tych samych środków, aby zapobiegać wspomnianym ryzykom. Z tego powodu rekomendacje FATF ustanawiają standard międzynarodowy, który kraje powinny implementować przy użyciu środków dopasowanych do swoich indywidualnych warunków<sup>69</sup>.

Za M. Nowakowskim warto podkreślić, że ustawa AML wraz z Kodeksem karnym oraz niewiązującymi aktami tzw. prawa miękkiego, jak rekomendacje czy wytyczne kompleksowo określa zagrożenia związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, które mają istotne znaczenie dla stabilności systemu finansowego i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, ale także porządku publicznego<sup>70</sup>.

### **Przeciwdziałanie praniu pieniędzy w Polsce**

Krajowy system przeciwdziałania praniu pieniędzy (system AML) i finansowaniu terroryzmu tworzą wskazane wyżej regulacje oraz wyszczególnione instytucje. W odniesieniu do instytucji składają się na niego wszystkie podmioty, które ustawą AML zostały zobligowane do przestrzegania regulacji prawnych związanych z przeciwdziałaniem tytułowemu procederowi. Są nimi: Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF); jednostka analityki finansowej; trzy instytucje obowiązane; jednostki współpracujące<sup>71</sup>.

Generalny Inspektor Informacji Finansowej jest centralnym ogniwem polskiego systemu AML. GIIF (w randze sekretarza albo podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów) jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii ministra – członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych (o ile został wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów). Do zadań GIIF należy przetwarzanie informacji w trybie określonym w ustawie oraz podejmowanie działań w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy, w tym m.in.: analizowanie informacji dotyczących wartości majątkowych, co do których istnieją podejrzenia, że mają one związek z przestępstwem prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu; przeprowadzanie procedury wstrzymania transakcji lub blokady rachunku; sporządzanie krajowej oceny ryzyka oraz strategii przeciwdziałania tym przestępstwom we współpracy z jednostkami współpracującymi i instytucjami obowiązanymi; sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących wskazanych przestępstw; współpraca z właściwymi organami zagranicznymi i międzynarodowymi w przedstawianym obszarze. W realizacji swoich zadań ustawowych GIIF jest wspomagany przez Departament Informacji Finansowej

<sup>69</sup> UKNF: *Międzynarodowe Standardy Przeciwdziałania...*, op.cit., s. 3.

<sup>70</sup> *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy...*, op.cit., s. 26-27.

<sup>71</sup> Zob. *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu*, <<https://www.gov.pl/web/finanse/przeciwdzialanie-praniu-pieniedzy-i-finansowaniu-terroryzmu>> (dostęp 20.4.2023).

Ministerstwa Finansów, który wykonuje zadania polskiej jednostki analityki finansowej (PJAF). Departament jest nazywany również jednostką wywiadu finansowego (ang. *financial intelligence units*). Na jego rozwój oraz prowadzone czynności duży wpływ miała tzw. grupa Egmont, do której GIIF należy od 2002 r.<sup>72</sup> PJAF oznacza zatem centralną, państwową agencję odpowiedzialną za otrzymywanie (oraz, jeśli to dozwolone, wnioskowanie), analizę i przekazywanie odpowiednim organom ujawnionych informacji finansowych dotyczących podejrzanych dochodów i potencjalnego finansowania terroryzmu lub wymaganych przez krajowe prawodawstwo, w celu zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Instytucje obowiązane (tj. podmioty zarówno z sektora finansowego, jak i niefinansowego, które oferują usługi lub produkty mogące być wykorzystane wbrew ich przeznaczeniu do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu – lista kategorii instytucji obowiązanych znajduje się w art. 2 ust. 1 ustawy AML). Rozpoznają i oceniają one ryzyko prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu związane ze stosunkami gospodarczymi zawieranymi z klientami lub z okazjonalnymi transakcjami przez nich realizowanymi. Na bazie tego ryzyka i jego

oceny stosują środki bezpieczeństwa finansowego, których zadaniem jest przede wszystkim uzyskanie informacji na temat ich klientów oraz celu, dla którego korzystają oni z usług i produktów oferowanych przez instytucje obowiązane. Instytucje obowiązane przekazują ponadto GIIF informacje o tzw. transakcjach ponadprogowych<sup>73</sup>. Na żądanie GIIF blokują rachunki i wstrzymują transakcje oraz przekazują lub udostępniają mu posiadane informacje i dokumenty. Wstrzymywania transakcji lub blokady rachunku dokonują one również na podstawie stosownego postanowienia prokuratora.

Jednostki współpracujące to organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a także Narodowy Bank Polski (NBP), Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) i Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Podobnie jak instytucje obowiązane jednostki współpracujące niezwłocznie powiadamiają GIIF o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Ponadto na wniosek GIIF przekazują lub udostępniają w granicach swoich ustawowych kompetencji posiadane informacje lub dokumenty. Dodatkowo Straż Graniczna oraz naczelnicy urzędów celno-skarbowych przekazują GIIF informacje z deklaracji przewozu przez granicę UE środków pieniężnych.

<sup>72</sup> Grupa Egmont zrzesza jednostki analityki finansowej z całego świata, Polska jest członkiem od 2002 r. Więcej na ten temat zob. E. Pływaczewski: *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy...*, op.cit., s. 50.

<sup>73</sup> Tj. takich, których równowartość przekracza 15 tys. EUR i które są: 1) wpłatą lub dokonaną wypłatą środków pieniężnych (czyli transakcją gotówkową); 2) transferem środków pieniężnych (w tym transferem przychodzącym spoza terytorium RP na rzecz odbiorcy, którego dostawcą usług płatniczych jest instytucja obowiązana), z wyłączeniem pewnych wyjątków wskazanych w ustawie; 3) transakcją kupna lub sprzedaży wartości dewizowych; 4) czynnością notarialną, określoną w ustawie.

## Podsumowanie

W artykule przedstawiono sposoby definiowania zjawiska prania pieniędzy, mechanizmy prania nielegalnych środków oraz regulacje dotyczące tych przestępstw. Przybliżono także charakterystykę systemu AML, który funkcjonuje w naszym kraju.

Zjawisko prania pieniędzy dotyczy wprowadzania do legalnego obrotu gospodarczego środków finansowych pochodzących z działalności przestępczej. Jest ono poważnym zagrożeniem z uwagi na negatywny wpływ na system gospodarczy, ale także z powodu jego ścisłych powiązań z przestępstwami bazowymi, w które są często zaangażowane zorganizowane grupy przestępcze. Mechanizmy wprowadzania brudnych pieniędzy do obrotu gospodarczego można ująć schematycznie, np. z wykorzystaniem przedstawionego w artykule modelu trójfazowego. Warto jednak pamiętać, że istnieje wiele sposobów wprowadzania nielegalnych środków do obrotu. Zmiany technologiczne oraz coraz większa pomysłowość przestępców sprawiają, że system AML powinien dostosowywać się do nowych wyzwań i skutecznie na nie reagować. Aby ograniczyć skalę i zakres tego procederu wprowadza się liczne przepisy mające za zadanie neutralizację zjawiska. Regulacje w obszarze AML mogą mieć charakter powszechnie obowiązujący rangi ustawowej bądź stanowić tzw. miękkie prawo, jak rekomendacje czy wytyczne. Polska, podobnie jak inne kraje dokonuje ich implementacji, ponieważ w wypadku współdziałania w ramach

organizacji międzynarodowych skuteczność instytucji zwalczających omawiany proceder jest większa niż w sytuacji wdrożenia przepisów prawa do rodzimego ustawodawstwa<sup>74</sup>.

Na system AML składają się te regulacje oraz wyszczególnione instytucje, w tym GIIF, PJAF, instytucje obowiązane oraz jednostki współpracujące. Realizują zadania i mają przydzielone konkretne funkcje. Pośród nich GIIF jest centralnym elementem polskiego systemu AML, który wraz z PJAF, będącą jednostką wywiadu finansowego, podejmuje szereg działań prewencyjnych, operacyjnych, kontrolnych i analitycznych związanych z AML. Instytucje obowiązane to podmioty sektora finansowego i niefinansowego, które oferują usługi lub produkty mogące być wykorzystane do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Podmioty te rozpoznają i oceniają ryzyko prania pieniędzy oraz stosują środki bezpieczeństwa chroniące ich stosunki gospodarcze. W ramach systemu funkcjonują także jednostki współpracujące, takie jak NBP, KNF oraz NIK.

### dr WOJCIECH GOLEŃSKI

główny specjalista kontroli państwowej,  
Wydział Analiz Strategicznych  
Departament Strategii NIK,  
Uniwersytet Opolski  
Instytut Ekonomii i Finansów  
ORCID: 0000-0001-8936-4510

<sup>74</sup> P. Chodnicka: *Ekonomika prania brudnych...*, op.cit., s. 91.

**Słowa kluczowe:** przeciwdziałanie praniu pieniędzy, finansowanie terroryzmu, krajowy system przeciwdziałania praniu pieniędzy, system AML, GIFF

#### Bibliografia:

1. Brisard J. B.: *Terrorism Financing, Roots and trends of Saudi terrorism financing*, Congressional Research Service The Library of Congress CRS Report for Congress.
2. Buczkowski K., Wojtaszek M.: *Pranie pieniędzy*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001.
3. CBRWG: *Guidelines: How to use Hawala in Somalia. Prepared by the Cash Based Response Working Group*.
4. Chodnicka P.: *Ekonomika prania brudnych pieniędzy*, „Oeconomia Copernicana” nr 4/2011.
5. Chodnicka P.: *Pranie pieniędzy. Regulacje i ryzyko sektora bankowego*, WZ UW, Warszawa 2015.
6. Chodnicka-Jaworska P.: *Ryzyko prania pieniędzy*, WWZ UW, Warszawa 2020.
7. ETO: *Działania UE na rzecz zwalczania prania pieniędzy w sektorze bankowym pozostają rozproszone i nie są wdrażane w wystarczającym stopniu*, Sprawozdanie specjalne 13/2021.
8. EUROPOL SPOTLIGHT: *Cryptocurrencies: Tracing the Evolution of Criminal Finances*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.
9. FATF: *Money Laundering Risks Arising from Trafficking of Human Beings and Smuggling of Migrants*, July 2011.
10. FATF: *Professional Money Laundering*, Paris, July 2018.
11. FATF: *Money Laundering and Terrorist Financing Risks Arising from Migrant Smuggling*, March 2022.
12. Filipowska M.: *Istota prania brudnych pieniędzy w polskim prawie karnym*, Wrocław 2009.
13. Foley S., Karlsen J., Putnis T.: *Sex, Drugs, and Bitcoin: How much illegal activity is financed through cryptocurrencies?* UTS, Sydney 2019.
14. Gądzik Z., Hałas R.S. [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2018.
15. Górnik O.: *Podstawy karania procederu prania pieniędzy w obowiązujących i projektowanych przepisach polskiego prawa karnego*, Biuletyn Centrum Europejskiego nr 3/1993.
16. Grzywacz J., *Pranie pieniędzy*, SGH, Warszawa 2010.
17. Hołyst B.: *Kryminalistyka*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000.
18. Jaroch W.: *Przestępczość gospodarcza. Aspekty prawnokarne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Olsztyn 2014.
19. Kołaczek A.: *Księgowi a przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu*, „Rachunkowość” nr 10/2009.
20. Krupa Ł.: *Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu*, „Cybersecurity and Law” nr 7/2022.
21. Kuźmicz M.: *Analiza i porównanie przepisów prawa polskiego z regulacjami Unii Europejskiej w zakresie zwalczania prania pieniędzy w cyfrowym świecie*, „Studia Prawnoustrojowe” nr 52/2021.

22. Lizak R.: *Pranie pieniędzy w prawie polskim na tle europejskim, międzynarodowym i amerykańskim*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
23. Mazur M.: *Pranie pieniędzy – ujęcie kryminologiczne*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” Rok X: 2006.
24. Mazur M.: *Penalizacja prania pieniędzy*, RPO, Warszawa 2014.
25. Pałka K. J.: *Analiza przepisów penalizujących finansowanie terroryzmu w polskim prawie karnym*, „Forum Prawnicze” 5(55)2019.
26. Petasz P. (w:) M. Królikowski, R. Zawłocki Red.: *Kodeks karny. Część szczególna, t. 1: Komentarz art. 117–221*, Warszawa 2017.
27. PIBR: *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy: Podstawy*.
28. Pływaczewski E.: *Pranie brudnych pieniędzy. Możliwości przeciwdziałania z uwzględnieniem roli systemu bankowego*, Toruń 1993.
29. Pływaczewski E.: *Przeciwdziałania prania brudnych pieniędzy z perspektywy międzynarodowej*, „Państwo i Prawo” nr 8/2002.
30. Prengel M.: „*Pranie pieniędzy*” – *formy i zagrożenia społeczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXII, zeszyt 3/2000.
31. *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Nowakowski M. (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2023.
32. Schott P. A.: *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, The World Bank, IMF, 2006.
33. Siejczuk P.: *Problematyka prania brudnych pieniędzy w regulacjach prawnomiędzynarodowych, europejskich i krajowych*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr III-IV (23-24), 2021.
34. Szwarnowski W.: *Przestępstwo prania brudnych pieniędzy w ujęciu komparatystycznym. Rozważania porównawczoprawne na tle porządków prawnych wybranych państw europejskich, azjatyckich oraz kontynentu amerykańskiego*, „Studenckie Zeszyty Naukowe UMCS” 2017, Vol. XX, nr 32.
35. UKNF: *Międzynarodowe Standardy Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu oraz Proliferacji. Rekomendacje FATF*.
36. UN: *Money laundering through cryptocurrencies*.
37. Warzybok A.: *Pecunia non olet? Skuteczność wspólnotowych uregulowań prawnych w walce z procederem prania brudnych pieniędzy w Polsce i Unii Europejskiej*, ZNZE WSliZ nr 3/2008.
38. Wiak K.: *Prawnokarne środki przeciwdziałania terroryzmowi*, KUL, Lublin 2009.
39. Wiak K.: *Kryminalizacja finansowania terroryzmu w polskim prawie karnym*, „Palestra” 2010, t. 7-8.
40. Woda K.: *Money Laundering Techniques with Electronic Payment Systems*, „Information & Security” Vol.18, 2006.
41. Wójcik J. W.: *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy*, Zakamycze, Kraków 2004.
42. Zagaris B.: *The Underground Economy in the US: Some Criminal Justice and Legal Perspectives* [w:] *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*, EDS. O. Lippert, M. Walker, The Fraser Institute, Vancouver 1997.

**ABSTRACT****Money Laundering Practice – A Problem Outline**

The article describes the ways of defining the money laundering phenomenon, the mechanisms for money laundering, and the legal regulations on related crimes. It also presents the characterization of the AML system (prevention of money laundering and terrorism financing) that is in force in Poland. Money laundering denotes introducing to the legal turnover of funds coming from criminal activities. It is a serious threat due to its negative impact in the economic system, but also because of its close connections with basic crimes in which organised criminal groups are frequently involved. Technological changes and the growing creativity of criminals call for the AML system to adjust to new challenges, and to react to them effectively. In order to reduce the scale and scope of the phenomenon, numerous regulations are being introduced aimed at its neutralizing. The regulations in the AML area can be commonly binding as legal acts, or they can constitute the so called soft laws, such as recommendations or guidance. Poland, similarly to other states, makes them implemented since the effectiveness of the institutions that fight against money laundering is much higher when they collaborate within international organisations than when respective legal provisions are introduced in national legislatures.

**Wojciech Goleński**, PhD, senior public audit expert, Strategic Analyses Unit, Department of Strategy of NIK, University of Opole, Institute of Economy and Finance, ORCID: 0000-0001-8936-4510

**Key words:** money laundering prevention, terrorism financing, national system for money laundering prevention, AML system, GIIF

# Z życia NIK

---

## 100-LECIE NOK ŁOTWY

Audytor Generalny Łotwy Rolands Irklis zaprosił prezesa NIK Mariana Banasia oraz szefów najwyższych organów kontroli (NOK) Czech, Estonii, Gruzji, Izraela, Litwy i Mołdawii do udziału w debacie zwołanej 14 sierpnia 2023 r. w Rydze z okazji obchodów stulecia utworzenia Państwowej Izby Kontroli Łotwy. Jej tematem była rola NOK w usprawnianiu administracji publicznej.

W swoim wystąpieniu prezes Marian Banaś podkreślił, że niezależny NOK powinien nadążać za formami komunikacji, których domagają się nowoczesne i korzystające z Internetu społeczeństwa. Z drugiej strony parlament, będący jednym z najważniejszych interesariuszy, musi otrzymywać tradycyjne raporty i rekomendacje, istotne z punktu widzenia informowania władzy ustawodawczej o postępach we wdrażaniu ustaleń kontroli, co powinno prowadzić do poprawy gospodarowania finansami publicznymi dla dobra obywateli.

Prezes NIK omówił także sposoby zwiększania wpływu kontroli na jakość życia i bezpieczeństwo obywateli. Jego zdaniem można to osiągać przez odpowiednie planowanie i dobór tematów, a także angażowanie różnych grup społecznych czy mediów. Tutaj rola NOK jest nie do przecenienia, gdyż kontrole, poza wykazaniem nieprawidłowości, pokazują rzeczywisty obraz i dają gotowe rozwiązania problemów dzięki sformułowanym wnioskom i zaleceniom. Najwyższe organy kontroli potrafią dostosować się do zmieniającego się świata i są wystarczająco silne, aby monitorować nowoczesną, opartą na technologiach informacyjnych administrację publiczną. – Ambitna, stanowcza instytucja kontroli państwowej nie zawsze jest lubiana, jednak zaufanie społeczeństwa jest o wiele ważniejsze. Nadal będziemy zadawać trudne pytania, bo to prowadzi do lepszych decyzji administracji publicznej – zadeklarował prezes NIK.

Przemówienia z okazji setnej rocznicy powstania Państwowej Izby Kontroli Łotwy wygłosili: prezydent Edgars Rinkēvičs, byli prezesi NOK, dyrektor generalny Inicjatywy INTOSAI na rzecz rozwoju, przedstawiciele banku centralnego, członkowie Kolegium NOK Łotwy, dyrektor Centrum Komunikacji NATO, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego

Fot. Grzegorz Haber, NIK



Uczestnicy ryzyknej debaty, od lewej: audytor generalny Estonii Janar Holm, radca prezesa NOK Izraela Yair Sabban, zastępczyni audytora generalnego Gruzji Sophio Dvalishvili, prezes NOK Mołdawii Marian Lupu, audytor generalny Łotwy Rolands Irklis, prezes NIK Marian Banaś i prezes NOK Czech Miloslav Kala.

oraz naukowcy i wykładowcy uniwersytetu w Rydze. Audytor Generalny Łotwy odznaczył najbardziej zasłużonych pracowników.

## SZEF NOK INDII Z WIZYTĄ W NIK

Problematyka sztucznej inteligencji oraz Strategia NIK na lata 2021–2024 były głównym tematem dwudniowych rozmów delegacji najwyższego organu kontroli (NOK) Indii z przedstawicielami Najwyższej Izby Kontroli, które rozpoczęły się 21 sierpnia 2023 r. Stronę indyjską reprezentowali: Girish Chandra Murmu, kontroler i audytor generalny Indii; Ashutosh Sharma, sekretarz urzędu; Pai Eti Shukla, szef Departamentu Współpracy Międzynarodowej oraz dyrektorzy Vishal Desai i Karan Vohra, zaś polską: dr Jarosław Melnarowicz, p.o. dyrektor Biura Organizacyjnego NIK; Grzegorz Haber, radca prezesa NIK, p.o. wicedyrektor Departamentu Strategii NIK; dr Marcin Będzieszak i dr Wojciech Goleński, gł. specjaliści k.p. z Departamentu Strategii oraz Joanna Mrozowicz-Keller i Małgorzata Puskiewicz, gł. specjalistki z Wydziału Spraw Międzynarodowych.

Seminarium umożliwiło wymianę doświadczeń związanych z kontrolą wykorzystania sztucznej inteligencji w sektorze publicznym. W każdym państwie Unii Europejskiej ma powstać poświęcona jej instytucja, a administracja publiczna będzie coraz szerzej korzystać z narzędzi IT. Dlatego skontraktowanie tego obszaru jest kluczowe dla dobra i bezpieczeństwa obywateli.



NOK Polski i Indii współpracują od 20 lat nie tylko w ramach stosunków dwustronnych. Wiele działań wynika z ich członkostwa w Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI. Pierwsze wspólne polsko-indyjskie seminarium miało miejsce w Indiach w 2000 r. Od tej pory odbywają się one na przemian w obu krajach i są poświęcone różnym kwestiom, m.in. kontrolom w środowisku IT, międzynarodowym standardom kontroli ISSAI, polityce medialnej, kontroli sektora ubezpieczeń społecznych, metodyce audytu zewnętrznego organizacji międzynarodowej.



Fot. Marek Brzeziński, NIK

Uczestnicy rozmów przed salą im. Lecha Kaczyńskiego, po środku Girish Chandra Murmu, kontroler i audytor generalny Indii oraz Jarosław Melnarowicz, p.o. dyrektor Biura Organizacyjnego NIK, za nimi Grzegorz Haber, radca prezesa NIK.

## WARSZTATY INFORMATYCZNE DLA NOK KOSOWA

W siedzibie NIK w Warszawie odbyły się w połowie czerwca warsztaty IT dla przedstawicieli Krajowego Urzędu Kontroli Republiki Kosowa (KNAO). Dotyczyły korzystania z „Aktywnego podręcznika kontroli informatycznej” (ang. *Active IT Audit Manual*), który został zaprezentowany KNAO w trakcie projektu współpracy bliźniaczej w latach 2019–2021, prowadzonego przez Izbę razem z Trybunałem Obrachunkowym Portugalii. Podczas dwudniowego szkolenia skupiono się na poznawaniu podręcznika i dostosowaniu go do potrzeb NOK Kosowa. Warsztaty poprowadził Paweł Banaś, radca prezesa NIK oraz João Carlos Cardoso, dyrektor Departamentu IT z portugalskiego Trybunału. W podobnej formule na początku lipca w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach odbyły się warsztaty dla NOK Gruzji.

## FUNKCJONOWANIE FUNDUSZU SOŁECKIEGO

Burmistrzowie, wójtowie i sołtysi z kilkudziesięciu pomorskich gmin wzięli udział w dwóch spotkaniach z przedstawicielami Najwyższej Izby Kontroli oraz władz samorządowych województwa, w trakcie których zaprezentowano wstępne wyniki kontroli NIK dotyczącej funkcjonowania funduszu sołeckiego. Spotkania odbyły się 27 czerwca 2023 r. w Gdańsku i Starogardzie Gdańskim. Uczestniczyli w nich prezes NIK Marian Banaś, Mieczysław Struk – marszałek województwa pomorskiego, Jan Kleinsmidt – przewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego, Tomasz Słaboszowski – p.o. dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku, Dariusz Jurczuk – p.o. wicedyrektor delegatury, Krystian Kułaga – doradca ekonomiczny i zarazem koordynator kontroli oraz Józef Sarnowski, członek Zarządu Województwa Pomorskiego.

W trakcie obu spotkań marszałek Struk podkreślał, że fundusz sołecki to środki finansowe wyodrębnione z budżetu gminy, które są przeznaczane na inwestycje poprawiające komfort życia lokalnej społeczności. Dla gospodarzy terenów wiejskich są sprawą najwyższej wagi. Nawet drobne działania inwestycyjne albo takie, które integrują lokalne społeczności mają wielkie znaczenie dla jakości życia mieszkańców. Tę opinię podzielił prezes Marian Banaś mówiąc, że fundusze sołeckie są bodźcem rozwojowym wsi oraz ważnym elementem demokracji lokalnej. – Dlatego trzeba się spotykać, rozmawiać, aktywizować – powtarzał. – Ideą przyświecającą utworzeniu funduszy było umożliwienie mieszkańcom każdego sołectwa podejmowanie decyzji o przeznaczeniu kwot zarezerwowanych dla nich w budżecie gminy – zaznaczył prezes NIK. Jednak po latach funkcjonowania dotychczasowa forma funduszy wymaga zmian. Wynika to zarówno z przeobrażeń polskiej wsi, jak i z doświadczeń sołectw. – Wierzę, że dzięki dyskusji i współpracy samorządów różnych poziomów z władzami centralnymi uda się wesprzeć rozwój społeczności wiejskich – przekonywał Marian Banaś.

– W miastach istnieje budżet obywatelski, na terenach wiejskich jego odpowiednikiem jest fundusz sołecki – mówił Mieczysław Struk. Jego zdaniem takie spotkania, jak w Gdańsku i Starogardzie Gdańskim, to okazja by zdobyć nowe umiejętności i wiedzę, jak dobrze projektować i wydatkować te środki.

Z tym bywa różnie, jak pokazały ustalenia kontroli NIK zaprezentowane przez przedstawicieli gdańskiej delegatury. Zwrócili oni uwagę, że z funduszu nie można finansować np. działalności statutowej placówek oświatowych, klubów sportowych, kół gospodyń wiejskich i innych organizacji działających w formie stowarzyszeń. Z jego środków można za to zorganizować dożynki czy Dzień Truskawki Koła Gospodyń Wiejskich.

Kontrolerzy powiedzieli także, jak w tym badaniu wypadły pomorskie gminy. Okazało się, że w 4 z 14 samorządów nieprawidłowo wyliczono kwoty funduszu przypadające dla niektórych sołectw. Przyjęto w nich inną liczbę mieszkańców niż w rejestrze prowadzonym przez gminę. Zwrócili też uwagę na gminy Choczewo, Suchy Dąb i Sztum. Wójt Choczewa w przesłanych sołtysom pismach umieścił zapisy, które były niezgodne z ustawą o funduszu. Dotyczyły one potrzeby uwzględnienia we wnioskach sołectw



Konferencja w Gdańsku. Przy stole prezydalnym (od lewej): doradca ekonomiczny Krystian Kułaga, p.o. wicedyrektor delegatury Dariusz Jurczuk, prezes NIK Marian Banaś, p.o. dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku Tomasz Słaboszowski i członek Zarządu Województwa Pomorskiego Józef Sarnowski. Przemawia marszałek województwa pomorskiego Mieczysław Struk.

kosztów zużycia prądu, zużycia wody, zakupu opału i odprowadzenia ścieków w świetlicach wiejskich. Tymczasem to ustawa decyduje na co zebranie wiejskie może przeznaczyć środki, a wójt nie ma upoważnienia, żeby ograniczać decyzję podjętą na zebraniu. W Sztumie burmistrz bez podania podstawy prawnej ograniczył zakres jednego z zadań przyjętego do realizacji w ramach funduszu. Natomiast w gminie Suchy Dąb kontrolerzy stwierdzili, że wójt uniemożliwił wykonanie niektórych przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw.

Przedstawiciele Izby dużo miejsca poświęcili dobrym praktykom, wnioskowi i rekomendacjom NIK wynikającym z doświadczeń kontrolnych, a także perspektywom rozwoju funduszy sołeckich, szansom i zagrożeniom. Poinformowano zebranych, że przygotowywane są zawiadomienia dotyczące przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych. NIK wystąpiła też o zwrot dotacji budżetowych.

Zarówno w Gdańsku, jak i Starogardzie Gdańskim burmistrzowie, wójtowie i sołtysy uważali, że konieczne jest zwiększenie refundacji nakładów, bo obecnie budżet państwa zwraca niewielką część poniesionych kosztów w wysokości 20, 30 lub 40% – zależnie od zamożności gminy. Sygnalizowali potrzebę zmiany sposobu naliczania funduszu sołeckiego, na podstawie deklaracji w sprawie śmieci.

Kolejny ważny problem to uchwalanie budżetów sołeckich. Często o tych środkach decyduje wąska grupa mieszkańców. Zastanawiali się, czy nie warto pomyśleć o narzędziu umożliwiającym głosowanie online, ogólnodostępnym, dla każdego samorządu. Część dyskutantów uważała, że najlepszą formą są jednak zebrania w świetlicach wiejskich. Wiele głosów wpisywało się we wnioski kontrolerów. Najwyższa Izba Kontroli chce przedstawić je rządowi.

Spotkania w Gdańsku i Starogardzie Gdańskim stanowią początek cyklu szkoleń dla sołtysów i skarbników pomorskich gmin, dotyczącego przygotowywania i rozliczania funduszu sołeckiego.

## SPOTKANIE Z PARLAMENTARZYSTAMI Z INDONEZJI

Prezes NIK Marian Banaś spotkał się na początku lipca z delegacją parlamentarzystów Republiki Indonezji oraz ambasadorką Anitą Lidya Luhulimą. Rozmowy dotyczyły roli niezależnych najwyższych organów kontroli w poprawie funkcjonowania administracji publicznej. Marian Banaś przybliżył gościom zasady powoływania prezesa Izby oraz członków Kolegium NIK, opisał wyniki najnowszych kontroli, w tym tej dotyczącej budżetu państwa, omówił zasady kolegiałności i kontrydiktoryjności oraz relacje NIK z Sejmem. Najwyższa Izba Kontroli od dawna współpracuje z Radą Audytu Republiki Indonezji (BPK), wymieniając się doświadczeniami kontrolerskimi i menedżerskimi.



Fot. Marek Brzeziński, NIK

Spotkanie w gmachu NIK, pierwsza z prawej ambasadorka Anita Lidya Luhulima, po przeciwnej stronie w środku prezes Marian Banaś.

## NAWIĄZANIE WSPÓŁPRACY Z NOK KIRGISTANU

Wymiana doświadczeń dotyczących metodyki przeprowadzania kontroli państwowej zgodnie z międzynarodowymi standardami, doskonalenie zawodowe, organizacja konferencji i kontroli równoległych oraz wykorzystanie systemów informatycznych w procesach kontrolnych były głównymi tematami rozmów Najwyższej Izby Kontroli i Izby Obrachunkowej Kirgistanu. Prowadził je prezes NIK Marian Banaś, który w połowie lipca przybył z wizytą do Republiki Kirgiskiej, aby spotkać się z Almazbekiem Akmatovem, przewodniczącym Izby. Instytucje mają kontynuować współpracę pod egidą INTOSAI – międzynarodowej organizacji najwyższych organów kontroli. Głównym celem projektu jest usprawnienie rozwoju instytucjonalnego kirgiskiego NOK.

Prezes NIK spotkał się także z przewodniczącym parlamentarnej Komisji Budżetu, Polityki Gospodarczej i Fiskalnej – Daniirem Tolonovem oraz Komisji ds. Międzynarodowych, Obrony, Bezpieczeństwa i Migracji – Ulanem Primovem. Zdaniem obu polityków współpraca z NIK usprawni przeprowadzanie kontroli, pomoże w lepszym zarządzaniu środkami budżetowymi oraz przyczyni się do poprawy funkcjonowania administracji publicznej i efektywnego wydatkowania środków.

(red.)



Fot. Grzegorz Haber, NIK

Pamiętkowe zdjęcie z wizyty, od lewej: przewodniczący Izby Obrachunkowej Almazbek Akmatov, prezes NIK Marian Banaś oraz przewodniczący komisji parlamentarnych – Daniir Tolonov i Ulan Primov.

# Recenzje

## Rola NOK w ocenie wiarygodności budżetu państwa

---

Tytuł oryginału: *Strengthening Budget Credibility through External Audits: A Handbook for Auditors*

Praca zbiorowa, wydawca: Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ i International Budget Partnership, lipiec 2023, s. 216.

Budżet to jeden z najważniejszych dokumentów państwa, który określa wielkość i rodzaje publicznych dochodów i wydatków. Biorąc pod uwagę dalekosiężne implikacje dla obywateli i władz danego kraju, powinien być przedmiotem szerokiej debaty i starannej kontroli.

W Polsce, zgodnie z art. 109 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych „ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym”<sup>1</sup>. Podobne zasady obowiązują – wprost lub pośrednio – w wielu krajach: budżety krajowe stanowią szczegółowy plan czynności prowadzących do osiągnięcia wyznaczonych celów i świadczenia usług publicznych.

Budżet uznaje się za wiarygodny, jeżeli rząd realizuje plany dochodów i wydatków oraz osiąga wyniki zatwierdzone przez parlament. Kiedy tak nie jest, zaufanie do instytucji publicznych maleje, uczciwość wykorzystania środków publicznych może być zagrożona, rośnie ryzyko korupcji.

W rzeczywistości rola krajowego budżetu często jest ograniczona. Powodem może być błędne prognozowanie dochodów, nieodpowiednie systemy udzielania zamówień publicznych lub wadliwa polityka przesuwania środków w ramach budżetu; czasem też błędna prognoza finansowania zewnętrznego czy inne względy polityczne. Niestety, różnice między literą ustawy budżetowej a jej

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1270.

wykonaniem nie zawsze zostają ujawnione i poddane mechanizmom odpowiedzialności<sup>2</sup>.

Najwyższe organy kontroli (NOK) mają szczególnie duże możliwości analizy zmian i odchyień budżetowych, oceny ich trafności oraz wskazywania skutków. Publikacje dotyczące finansów publicznych rzadko rozpatrują jednak wkład NOK w ocenę wiarygodności budżetu. W lipcu 2023 r. Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ<sup>3</sup> oraz International Budget Partnership<sup>4</sup> wydały książkę o kontrolach NOK w tym obszarze, zawierającą również wskazówki, które mogą ułatwiać ich przeprowadzanie<sup>5</sup>. Pojęcie „wiarygodności budżetu” zostało ujęte szeroko: chodzi o zdolność rządu do opracowania realistycznych planów dochodów i wydatków oraz legalnego i skutecznego ich wdrożenia.

Zdaniem autorów, najwyższe organy kontroli mogą przyczynić się do prawidłowej realizacji budżetu państwa:

- zalecenia z kontroli prowadzą do usprawnienia procesu przygotowania i wykonania budżetu. Odchylenia budżetowe mają różne przyczyny. Sprawozdania z kontroli, jako podsumowanie opartej na dowodach niezależnej oceny, mogą pomóc wyjaśnić, co jest zagrożeniem dla wiarygodności budżetu oraz formułować zalecenia, jak temu zaradzić;
- realizacja budżetu znacząco wpływa na życie ludzi. Odchylenia mogą mieć niekorzystny wpływ na osiągnięcie celów społecznych i jakość usług publicznych. Obywatele oczekują, że rządy wywiążą się z zobowiązań. Kontrole pomagają ustalić, czy i dlaczego doszło do odstępstw, czy ich przyczyny były uzasadnione oraz jaki był ich wpływ na różne grupy i/lub obszary polityki;
- kontrole zewnętrzne mogą ułatwić rozumienie problemu wiarygodności budżetu, ukazując jego oddziaływanie na realizację (lub jej brak) krajowych celów i polityki;

<sup>2</sup> J. Lakin and G. Herrera: *How governments report on and justify budget deviations*, IBP 2019, <<https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/how-governments-report-on-and-justify-budget-deviations-ibp-2019.pdf>> (dostęp 15.8.2023); *How Governments Report On and Justify Budget Deviations: Examples from 23 Countries*, Case Study, Paper, IBP Apr 1, 2019; <<https://internationalbudget.org/publications/how-governments-report-on-and-justify-budget-deviations-examples-from-23-countries/>> (dostęp 15.8.2023); J. Lakin: *Assessing the Quality of Reasons in Government Budget Documents*, IBP Oct 25, 2018, <<https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/assessing-the-quality-of-reasons-in-government-budget-documents-ibp-2018.pdf>> (dostęp 15.8.2023).

<sup>3</sup> Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych Organizacji Narodów Zjednoczonych (United Nations Department of Economic and Social Affairs – UN DESA), jednostka Sekretariatu ONZ odpowiedzialna za prowadzenie działań, które wynikają z ustaleń szczytów i konferencji ONZ w obszarze spraw gospodarczych i społecznych, <<https://www.un.org/en/desa>> (dostęp 15.8.2023).

<sup>4</sup> *International Budget Partnership* – organizacja pozarządowa (tj. niedziałająca w celu osiągnięcia zysku – *non-profit organization*), która współpracuje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i organami państwowymi w ponad 120 krajach na rzecz zwiększenia świadomości oraz urzeczywistnienia prawa obywateli do wpływania, w jaki sposób środki publiczne są gromadzone i wydawane. Zob. <https://internationalbudget.org/> (dostęp 15.8.2023).

<sup>5</sup> *Strengthening Budget Credibility through External Audits: A Handbook for Auditors*, 19 July 2023, <<https://internationalbudget.org/publications/strengthening-budget-credibility-through-external-audits-a-handbook-for-auditors/>> (dostęp 15.8.2023).

- kontrole pomagają ulepszyć systemy zarządzania oraz ocenić wypełnianie międzynarodowych standardów. Wiele rządów podjęło zobowiązania związane z wiarygodnością budżetu. Pociągają one za sobą różne działania, takie jak stanowienie prawa, określenie odpowiedzialności i wzmocnienie systemów zarządzania finansami publicznymi. Ponieważ mają one miejsce na poziomie krajowym, do NOK należy ocena ich wykonania.

Autorzy książki podkreślają, że choć kwestie związane z wiarygodnością budżetu w ostatnich latach coraz większe zainteresowanie, wciąż jest to temat nowy. Wzrost liczby kontroli przygotowania i wykonania budżetu oraz upowszechnienie ich ustaleń wśród parlamentarzystów, organów rządowych, ekspertów, mediów, społeczeństwa obywatelskiego zwróci uwagę na to zagadnienie.

Niektóre NOK przeprowadzają kontrole, które pomagają ocenić wiarygodność budżetów w poszczególnych jednostkach i programach rządowych oraz zakres i przyczyny odchyłeń budżetowych. Ułatwiają one analizę szerszych trendów w systemach zarządzania, jednak NOK zwykle nie dokonują kompleksowych ocen wiarygodności budżetu: kontrole identyfikują przekroczenia lub niedostateczne wydatki bez dodatkowej analizy umożliwiającej zrozumienie ich wpływu na osiągnięcie celów polityki.

Z reguły najwyższe organy kontroli są uprawnione do oceny wiarygodności budżetu, jednak wybór, czy i jak włączyć tę kwestię do rocznego planu kontroli zależy m.in. od ich mandatu, organizacji, priorytetów i zasobów. Intencją autorów jest pomóc NOK w podejmowaniu decyzji,

czy i w jaki sposób mogą przeprowadzać kontrole w tym obszarze. W książce omówiono różne podejścia na podstawie doświadczeń NOK na świecie.

Pierwsze dwa rozdziały przedstawiają koncepcję wiarygodności budżetu:

- rozdział 1 wprowadza to pojęcie w kontekście systemu zarządzania finansami publicznymi (*Public Financial Management*) oraz wskazuje związane z nim międzynarodowe standardy i narzędzia;
- rozdział 2 ujmuje pojęcie wiarygodności budżetu z perspektywy NOK. Omówiono kwestie związane z wyborem tego zagadnienia jako tematu kontroli oraz ukazano standardy i jej przebieg.

Kolejne rozdziały rozpatrują różne podejścia NOK w kontroli wiarygodności budżetu:

- rozdział 3 zawiera wskazówki, jak identyfikować i oceniać zagrożenia dla wiarygodności budżetu na poziomie całego rządu;
- rozdział 4 przedstawia doświadczenia NOK w kontrolowaniu systemu zarządzania finansami publicznymi;
- rozdział 5 zawiera wytyczne dotyczące corocznej kontroli budżetu państwa lub rocznego sprawozdania finansowego. Przedstawiono przykłady, które mogą być przydatne w ramach kontroli oceniającej wiarygodność budżetu;
- rozdział 6 analizuje kontrolę wiarygodności budżetu na poziomie podmiotu lub programu. Chodzi o kontrole wykonania zadań, finansowe i/lub zgodności, realizowane odrębnie od kontroli wykonania budżetu państwa. Zaproponowano kryteria, które mogą ułatwić podjęcie decyzji o przeprowadzeniu kontroli wiarygodności budżetu oraz wytyczne oceny ryzyka



związanego z jego wiarygodnością na poziomie podmiotu/programu;

- rozdział 7 dotyczy formułowania zaleceń z kontroli i działań następczych, wskazując na różne sposoby współpracy NOK z interesariuszami, aby zachęcić podmioty publiczne do wdrożenia zaleceń, które wzmocnią wiarygodność budżetu.

Autorami są pracownicy NOK Argentyny, Brazylii, Filipin, Gruzji, Indonezji, Maroka, Ugandy i Zambii oraz Sekretariatu ONZ, którzy współpracowali z NOK Jamajki, Republiki Południowej Afryki

i Stanów Zjednoczonych. Wcześniej koncepcja książki była poddana dyskusji na seminariach i webinarach organizowanych przez grupy robocze i organizacje regionalne INTOSAI oraz przedstawiona przy okazji XXIV Kongresu tej organizacji (Rio de Janeiro, Brazylia, 7-11.11.2022).

dr JACEK MAZUR  
em. radca prezesa NIK,  
delegat Polski do Europejskiego  
Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji

# Contents

<b>Auditing</b>	<b>8</b>
Address by President of the Supreme Audit Office to the Parliament – State Budget Execution in 2022	8
MICHAŁ PAWELLA: Performance Audit Model in the Defence Area – Examining Operational Capacity of the Polish Armed Forces	18
MARIUSZ RYCERSKI: Restrictions on NIK Auditors of Accessing Classified Information – Operational and Reconnaissance Activities	35
PIOTR DZIWIŚ, TOMASZ ZABOREK: NIK’s Access to Secrecy Information of the General Counsel to the Republic of Poland – Statutory Mandate of the Supreme Audit Institution	48
<b>FINDINGS OF NIK AUDITS</b>	<b>55</b>
EWA MICHALSKA, ŁUKASZ RÓG: Construction of the Museum of the Polish History – the Most Expensive Investment in the Area of Culture	68
URSZULA DZIEDZIC, ANDRZEJ TROJANOWSKI: Low Standard Municipal Flats – Problems with Renovation of Old Buildings	82

contents	
<b>OTHER AUDITS OF NIK</b>	<b>97</b>
Audit Findings Published in June and July 2023 – ed.	97
<b>State and Society</b>	<b>100</b>
WOJCIECH GOLEŃSKI: Money Laundering Practice – A Problem Outline	100
<b>NIK in Brief</b>	<b>118</b>
100 Anniversary of Latvia’s SAI – ed.	118
Head of India’s SAI Visited NIK – ed.	119
IT Workshops for Kosovo SAI – ed.	120
Functioning of the Village Administration Fund – ed.	121
Meeting with Indonesian Parliamentarians – ed.	123
Starting of Cooperation with SAI of Kyrgyzstan – ed.	124
<b>Contents</b>	<b>129</b>
Information for Subscribers	131
Information for Readers and Authors	132

## PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

---

Szanowni Prenumeratorzy!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2023 r. wynosi 108 zł + 8% VAT (116,64 zł) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów (19,44 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



## „KONTROLA PAŃSTWOWA” – CZASOPISMO PUNKTOWANE

---

„Kontrola Państwowa” znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z liczbą 70 punktów za publikowane na jej łamach artykuły. Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Edukacji i Nauki z 17 lipca 2023 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, 1088 i 1234).

„Kontrolę Państwową” można odnaleźć w trzech naukowych bazach danych: European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS), The Central European Journal of Social Sciences And Humanities (CEJSH) oraz Index Copernicus Journal Master List (JML). ERIH PLUS – jest ogólnodostępnym indeksem czasopism naukowych z dziedziny nauk humanistycznych i społecznych. Baza została utworzona przez Norwegian Social Science Data Services w lipcu 2014 r.

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. Streszczenia publikacji naukowych, które ukazały się na łamach „Kontroli Państwowej” począwszy od nr. 6/2011 znajdują się na stronie CEJSH: <http://cejsh.icm.edu.pl/>.

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. Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2021 r.: 78,84.

Począwszy od numeru 1/2021 „KP” publikowane na łamach naszego pisma artykuły otrzymują numery identyfikacji elektronicznej DOI. Identyfikatory DOI, zwane czasem punktami, to cyfrowe oznaczniki dowolnego przedmiotu własności intelektualnej (w przypadku czasopisma – artykułu), na stałe przypisane do danego obiektu. Raz nadany numer DOI nie może ulec zmianie, nawet jeśli prawa własności do niego zostaną przeniesione na inną instytucję. Ich posiadanie poprawia widoczność publikacji w Internecie, ułatwia również jej wyszukanie.

### Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej”

---

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i pogładowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.

4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w załączce „Komitet Redakcyjny” oraz w każdym wydaniu papierowym, na s. 2). Zgodnie z modelem „*double-blind review process*” autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości. Recenzja zawiera jednoznaczny wniosek dotyczący warunków dopuszczenia artykułu do publikacji lub odrzucenia.
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 ze standardami i zaleceniami Committee on Publication Ethics (COPE) oraz wymogami Ministerstwa Edukacji i Nauki.*

## Sposób przygotowania materiałów

---

1. Prosimy o nadsyłanie artykułów pocztą elektroniczną, nasz adres: [kpred@nik.gov.pl](mailto: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; w wypadku artykułów dotyczących ustaleń kontroli – 12 stron. Do tekstu prosimy dołączyć streszczenie w języku polskim, oddające istotę analizowanych problemów, słowa kluczowe oraz bibliografię zawierającą pozycje książkowe i artykuły z czasopism według schematu: w przypadku czasopisma – nazwisko autora (autorów) i imię (pierwsza litera), tytuł artykułu (kursywą), nazwa czasopisma (w cudzysłowie), nr zeszytu i rok, strona w czasopiśmie, na której znajduje się publikacja; w przypadku książki prosimy o wpisanie nazwiska autora (autorów) i imienia (pierwsza litera) publikacji, następnie, jeśli potrzeba, tytułu rozdziału książki (kursywą), tytułu książki (kursywą), wydawnictwa (w cudzysłowie), miejsca i roku wydania, numeru stron.
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”. Nie publikujemy infografik.
4. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu.
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

---

### Adres redakcji

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

e-mail: [kpred@nik.gov.pl](mailto:kpred@nik.gov.pl)

<http://www.nik.gov.pl>

Skład i łamanie: Sławomir Jakoniuk

Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK

Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE

Oddano do druku w sierpniu 2023 r.

Nakład 670 egz.

Wersja papierowa jest wersją pierwotną (referencyjną) pisma.

### Prenumerata

---

tel. 22 444 54 01, 22 444 58 15

Cena egzemplarza – 18 zł + VAT. Prenumerata roczna – 108 zł + VAT

Wpłaty na konto: NBP O/O Warszawa,

nr 06 1010 1010 0036 7822 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli

*\* 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.*