

IX kadencja



# **KANCELARIA SEJMU**

## **Biuro Komisji Sejmowych**

### **PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

- **KOMISJI DO SPRAW  
KONTROLI PAŃSTWOWEJ  
(NR 32)  
z dnia 9 grudnia 2020 r.**



---

# Pełny zapis przebiegu posiedzenia

## Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 32)

9 grudnia 2020 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

**– informację Prezesa Najwyższej Izby Kontroli dotyczącą zagrożeń korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020.**

W posiedzeniu udział wzięli: **Alina Hussein** radca prezesa Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami oraz **Marek Wójcik** przedstawiciel Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

### **Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dzień dobry państwu. Witam na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Na początku chciałbym sprawdzić kworum. Jeszcze poczekamy chwilę. Szanowni państwo, przystępujemy do sprawdzenia kworum. Proszę posłów uczestniczących w posiedzeniu Komisji o naciśnięcie dowolnego przycisku. Dziękuję. Proszę o podanie wyników. Głosowało 11 posłów, a więc mamy kworum potrzebne do rozpoczęcia obrad.

Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Stwierdzam kworum.

W porządku obrad znajduje się informacja prezesa Najwyższej Izby Kontroli dotycząca zagrożeń korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020.

W dzisiejszym posiedzeniu Najwyższą Izbę Kontroli reprezentuje pani Alina Hussein, radca prezesa NIK, oraz pan Włodzimierz Klimas, starszy referent w Biurze Informatyki NIK. Zdalnie w naszym posiedzeniu uczestniczy pan Marek Wójcik – przedstawiciel Związku Miast Polskich.

Bardzo proszę o przedstawienie informacji.

### **Radca prezesa Najwyższej Izby Kontroli Alina Hussein:**

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, 9 grudnia został ogłoszony przez Organizację Narodów Zjednoczonych jako międzynarodowy dzień walki z korupcją. Dlatego jest mi szczególnie miło, że mogę właśnie w tym dniu w imieniu Najwyższej Izby Kontroli przedstawić Wysokiej Komisji opracowanie Izby na temat przeciwdziałania korupcji, na temat zagrożenia korupcją w świetle wyników kontroli NIK w ciągu ostatnich 5 lat.

Bardzo dziękuję, że Wysoka Komisja zleciła Izbie takie opracowanie i włączyła ten temat do swojej pracy.

Systemowa działalność antykorupcyjna NIK trwa od ponad 20 lat i przez cały ten okres zajmuję się osobiście programowaniem i opisem tej działalności. W przeszłości przygotowywałam dla Sejmu wiele analiz podobnych do tych, jaką przedstawia dzisiaj, opartych na wynikach kontroli. Dlatego bardzo się cieszę, jest to dla mnie osobista ogromna satysfakcja, że mogę ten temat znów państwu prezentować i że stał się on przedmiotem zainteresowania państwa posłów.

Walka z korupcją obejmuje zasadniczo dwa kluczowe podejścia. Po pierwsze jest to ściganie przestępstw korupcyjnych, które jest domeną organów ścigania – CBA, policji, prokuratury; ale też jest i drugie podejście, to prewencja, przeciwdziałanie korupcji. To leży w sferze kompetencji Najwyższej Izby Kontroli. Jest takie powiedzenie znane wszystkim – okazja czyni złodzieja. Należy ścigać złodziei, ale równocześnie należy też

nie stwarzać dla nich okazji do kradzieży. Podobnie jest z korupcją. Należy ścigać nieuczciwych funkcjonariuszy, skorumpowanych funkcjonariuszy publicznych i ich współpracowników, ale z drugiej strony należy nie stwarzać okazji do korupcji, a jeśli takie okazje są, należy je eliminować. Na tym właśnie skupia się antykorupcyjna działalność Najwyższej Izby Kontroli – na wskazywaniu i domaganiu się usuwania takich okazji do korupcji. Te okazje nazywamy mechanizmami korupcjogennymi.

Mówiąc o mechanizmach korupcjogennych, mamy na myśli nieprawidłowości, takie nieprawidłowości, które w funkcjonowaniu instytucji publicznych powodują lub zwiększają ryzyko wystąpienia korupcji. Może w tej chwili warto poczynić takie zastrzeżenie, że Izbę interesuje przede wszystkim urzędnicza strona korupcji, a nie polityczna i gospodarcza. Izba kontroluje bowiem instytucje, a nie obywateli. Dlatego w naszym podejściu odwołujemy się do takiego szerokiego ujęcia korupcji, które definiuje ją jako nadużycie funkcji publicznej dla nielegalnego interesu prywatnego.

Izba na podstawie swoich wieloletnich doświadczeń z kontroli wskazuje na cztery podstawowe mechanizmy korupcjogenne. Na pierwszym miejscu należy wymienić dowolność postępowania, czyli taką sytuację, kiedy funkcjonariusz publiczny ma zbyt szerokie możliwości decyzyjne, zbyt szerokie możliwości rozstrzygania, gdy rozstrzygnięcie jakiejś sprawy nie jest jasno wyznaczone przepisami prawa, tylko zależy od dobrej bądź złej woli urzędnika. Takim sytuacjom sprzyja zwłaszcza niejasne prawo, luki w prawie, niespójność prawa, pozwalające na jego niejednorodność i nadmierne swobodną interpretację. Drugim takim istotnym mechanizmem korupcjogennym jest konflikt interesów, czyli dopuszczenie do takiej sytuacji, w której funkcjonariusz publiczny działający w imieniu państwa ma lub może mieć prywatny interes w określonym działaniu przy rozstrzygnięciu danej sprawy, co wynika z jego funkcji. Na przykład może to być taka sytuacja, gdy wójt oraz radni podejmują rozstrzygnięcia dotyczące lokalizacji inwestycji na terenie obejmującym ich własne grunty. Takie przykłady ujawniła w przyszłości kontrola NIK dotycząca lokalizacji farm turbin wiatrowych. Trzeci z mechanizmów – brak wymaganých jawności postępowania, który obserwuje się na przykład, najczęściej właściwie, przy zamówieniach publicznych, przy sprzedaży mienia komunalnego, gdzie ujawniane są przypadki braku prawidłowych ogłoszeń o przetargach czy wręcz próby omijania ustawy – Prawo zamówień publicznych i dokonywania transakcji po cichu, bez stosowania publicznych informacji. Wreszcie czwarty mechanizm korupcjogenny – słabość systemu kontroli. Oczywiście jest, że łatwiej o korupcję wszędzie tam, gdzie brak jest systematycznej i bieżącej kontroli, gdzie urzędnik czuje się zupełnie wolny od wszelkich kontroli, od wszelkiego sprawdzania, gdy myśli, że nikt mu nie patrzy na ręce.

Doświadczenia z Najwyższej Izby Kontroli wskazują też, że mechanizmy korupcjogenne najczęściej występują w takich czterech głównych obszarach działalności publicznej. Wydawanie rozstrzygnięć uznaniowych, ze względu na ryzyko nadużycia tej uznaniowości dopuszczanej prawem i rozstrzyganie spraw w sposób dowolny. Drugim obszarem są kontrakty między sektorem publicznym i prywatnym, ze względu na ryzyko przekrzywdzenia majątku publicznego na rzecz majątku prywatnego. Trzecim jest realizacja funkcji policyjnych, inspekcyjnych, nadzorczych władz publicznych, ze względu na ryzyko przekupstwa osób te funkcje wykonujących. Czwarty, ostatni – dystrybucja przez władze publiczne dóbr deficytowych, ze względu na ryzyko nierzetelnego i niesprawiedliwego rozdziału dysponowania tymi dobrami.

Teraz przejdę do przedstawienia państwu obecnej, dostarczonej państwu analizy. Przejrzelismy w niej pod kątem zagrożenia korupcją wyniki wszystkich kontroli z okresu ostatnich 5 lat, to znaczy kontroli opublikowanych w okresie ostatnich 5 lat. Należy jednak mieć na uwadze fakt, że te kontrole odnoszą się często do działalności wcześniejszej, bo kontrole NIK sięgają zwykle do działalności obejmującej okresy kilku lat wstecz. Wybraliśmy 20 kontroli, w których problem zagrożenia korupcją wystąpił w takim zakresie, że można tam mówić o mechanizmach korupcjogennych i o problemie systemowego zagrożenia korupcją. Nie twierdzimy bynajmniej, że doszło tam do aktu korupcji, bo stwierdzenie takich faktów należy oczywiście do organów ścigania i do sądu. Przedstawiamy państwu krótki opis wyników każdej z tych kontroli, ze wskazaniem,

co zdaniem Izby powoduje, że akurat tam zapala się to żółte ostrzegawcze światło sygnalizujące, że są tam nieprawidłowości takie, które mogą sprzyjać wystąpieniu korupcji.

Szanując państwa czas i uwagę, nie będę omawiać indywidualnie każdej z tych poszczególnych kontroli. Wiele z nich jest zresztą państwu znana, jak sądzę. Przedstawię jedynie najważniejsze płynące z nich konkluzje i wnioski.

W konkluzji dokonanego przeglądu kontroli z lat 2016–2020, których wyniki wskazują na mechanizmy korupcjogenne i systemowe zagrożenie korupcją, można stwierdzić, co następuje. W świetle wyników kontroli NIK można zauważyć istotne zmniejszenie zagrożenia korupcją w istotnych obszarach funkcjonowania państwa, w szczególności w działalności administracji skarbowej. Uporządkowanie i wzmocnienie systemu kontroli podatkowych miało nie tylko wpływ na wydatne zwiększenie dochodów państwa, zwłaszcza z podatku VAT, ale też spowodowało znaczące zmniejszenie ryzyka zachowań korupcyjnych w działalności związanej z egzekwowaniem podatków. W dalszym ciągu utrzymuje się jednak, że jest poważne zagrożenie korupcją związane z korzystaniem przez instytucje publiczne z różnego rodzaju usług doradczych i eksperckich. Kolejne kontrole NIK opisują zjawisko zlecania takich usług w sposób dowolny, nierzadko sięganie po usługi zewnętrzne zbędne zupełnie dla danej instytucji, możliwe do wykonania własnymi siłami danego personelu, danych kadr. Słaby jest też nadzór nad realizacją tego rodzaju usług. Usługi zewnętrzne z łatwością mogą być wykorzystywane do uzyskiwania nielegalnych korzyści prywatnych kosztem majątku publicznego. Podobnym obszarem dużego zagrożenia korupcją pozostaje działalność związana z szeroko pojętym nadzorem budowlanym. To jest lokalizacja inwestycji budowlanych, przeciwdziałanie samowolom budowlanym i tak dalej. Jest tu bardzo dużo wiele dowolności postępowania i system nadzoru i kontroli nie jest absolutnie skuteczny. Nie gwarantuje równego traktowania wszystkich podmiotów objętych nadzorem budowlanym, co może być pożywką dla zachowań korupcyjnych. Utrzymuje się też w dalszym ciągu zagrożenie korupcją związane z uznaniowym, a w gruncie rzeczy dowolnym, rozdziałem dotacji dla podmiotów niepublicznych. Ten problem wykazały na przykład kontrole w Ministerstwie Obrony Narodowej. Izba nie sugeruje, że doszło tam do konkretnych aktów korupcji, do zachowań korupcyjnych, ale sposób dystrybucji dotacji dla organizacji pozarządowych i słabość systemu kontroli nad ich wykorzystaniem potencjalnie mogły takie zachowania korupcyjne ułatwiać. Poważny problem zagrożenia korupcją utrzymuje się w działalności samorządu terytorialnego. Świadczą o tym kontrole wskazujące na całkowitą niemal dowolność działania gmin w zakresie egzekwowania podatków lokalnych. Postępowanie w tych sprawach zależy w gruncie rzeczy od widzimisię urzędników samorządowych. A taka dowolność niewątpliwie sprzyja pojawianiu się korupcji. Eliminowanie tego zagrożenia jest utrudnione w sytuacji ustrojowej samorządu terytorialnego i ograniczonych możliwości jego kontroli. Pojawiają się też sygnały o niepokojących zjawiskach w funkcjonowaniu szeroko rozumianej kontroli granicznej na wschodnich granicach Polski będących zarazem granicami Unii Europejskiej. Szczególnie groźne są ujawnione w toku kontroli przypadki korupcjogennej dowolności postępowania przy sprowadzeniu do Polski odpadów, co do których nie ma pewności, że są one następnie we właściwy sposób utylizowane. Korupcjogenne nieprawidłowości w istotnej skali dotyczą też granicznej procedury związanej ze zwrotem podatku VAT. Usprawnienie kontroli granicznej w obu wspomnianych aspektach jest niezwykle ważne dla zmniejszenia ryzyka korupcji i uniknięcia jego negatywnych konsekwencji dla bezpieczeństwa zdrowotnego, środowiskowego i ekonomicznego państwa.

Sygnalizując powyższe zagrożenia, Izba nie stawia zarzutu, że w opisywanej działalności doszło do zachowań korupcyjnych, a jedynie zauważa nieprawidłowości, które zwiększały ryzyko. Wskazujemy na ryzyko takich zachowań. Konsekwentne zmniejszanie tego ryzyka, eliminowanie mechanizmów korupcjogennych w działalności instytucji publicznych, czyli konsekwentna prewencja antykorupcyjna, jest nie mniej ważna niż ściganie przestępstw korupcyjnych i ich sprawców. Dlatego NIK właśnie tej prewencji antykorupcyjnej poświęcała w swojej działalności tak wiele uwagi. Panie przewodniczący, dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję. Proszę, czy są jakieś pytania, jakieś uwagi, jakiś głos w dyskusji? Proszę, pan poseł Przemysław Koperski.

**Poseł Przemysław Koperski (Lewica):**

Szanowni państwo, bardzo dziękuję za tę syntetyczną informację. Przedstawili państwo dane dotyczące przeprowadzonych kontroli. Ja mam pytanie nie o czas przeszły, ale czas przyszły. Ten raport obejmuje lata 2016–2020. Czy podobne działania kontrolne w tym obszarze planują państwo podjąć w roku 2021? Jeżeli tak, to czy można jakieś podstawowe informacje na ten temat otrzymać? Bardzo dziękuję.

**Radca prezesa Najwyższej Izby Kontroli Alina Hussein:**

Chciałbym również podziękować panu posłowi Przemysławowi Koperskiemu za zainteresowanie i za zwrócenie uwagi, że oczywiście ważna jest przyszłość. Dla tej przeszłości głównie pracujemy. To, co robimy dzisiaj, przekłada się od razu na jutro. Oczywiście planowana jest kontrola, która jest wymierzona ściśle na ten obszar. To jest kontrola realizacji rządowego programu przeciwdziałania korupcji. Ten program kończy się w tym roku. To jest program pięcioletni. Jest w nim bardzo dużo rozmaitych konkretnych zobowiązań do działań antykorupcyjnych, które naszym zdaniem należy sprawdzić. Są one ogromnie ważne dla przeciwdziałania korupcji w Polsce. Poza tym zostaliśmy już zobowiązani przy przyjmowaniu tego rządowego programu w porozumieniu z prezesem Najwyższej Izby Kontroli przez premiera do ewaluacji końcowej tego programu. Tak więc to jest jedna bardzo poważna kontrola, która jest temu poświęcona, ale to nie znaczy, że w innych kontrolach nie podejmujemy tego wątku. Dlatego że podejście Najwyższej Izby Kontroli zakłada, że przy każdym podejmowanym temacie kontroli już w początkowej fazie rozpatrywania tego, jakie ryzyka się wiążą w podejmowanej materii, rozpatrywane jest również to, czy w danej dziedzinie, badanej dziedzinie działalności publicznej państwa, nie występuje ryzyko korupcyjne, a jeśli tak, to jakie. Wtedy postępujemy zgodnie z naszą metodyką antykorupcyjną według tych obszarów, tych rodzajów działalności antykorupcyjnych, które wymieniłam wcześniej i mechanizmów korupcjogennych, czy w badanej działalności danej instytucji potwierdzają się czy nie takie zagrożenia, takie ryzyka. Tak więc w każdej właściwie kontroli, którą podejmujemy, ten temat jest badany.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dziękuję bardzo. Nie ma więcej głosów. Zamykam dyskusję. Komisja przyjęła informację do wiadomości.

Wobec wyczerpania porządku obrad jeszcze raz państwu dziękuję i zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.