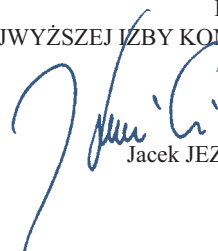


Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2009 roku

*Sprawozdanie z działalności
Najwyższej Izby Kontroli
w 2009 roku*
zatwierdzone zostało
przez
Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli
w dniu 9 czerwca 2010 roku



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Jacek JEZIEŃSKI

*Sprawozdanie z działalności
Najwyższej Izby Kontroli
w 2009 roku*
przygotował
Departament
Strategii Kontrolnej



Szanowni Państwo

Prezes NIK Jacek Jezierski

Czas przedkładania corocznego sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli jest momentem wyjątkowym. To nie tylko wypełnienie konstytucyjnego obowiązku przedstawienia Sejmowi i opinii publicznej rezultatów naszej pracy, ale także chwila na refleksję o kondycji państwa widzianej przez pryzmat ustaleń kontroli. W lutym 2009 roku Najwyższa Izba Kontroli obchodziła jubileusz 90-lecia powstania. Jednak tragiczny kwiecień 2010 roku zmienił rozumienie tego, co najważniejsze.

Nasze myśli pozostają przy ofiarach smoleńskiej tragedii. W katastrofie lotniczej zginęły bowiem osobistości, których życiorysy wpisane są w historię Izby. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Kaczyński był w latach 1992-1995 Prezesem Najwyższej Izby Kontroli, a Minister Władysław Stasiak wicedyrektorem Departamentu Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ważne funkcje w Izbie, na różnych etapach swego zawodowego życia, pełnili Sławomir Skrzypek – Prezes Narodowego Banku Polskiego i Aleksander Szczygło – Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Pozostają w naszej pamięci, gdyż wnieśli nieoceniony wkład w przekształcenie NIK w nowoczesny organ kontroli państwowej, odpowiadający potrzebom kraju, który przeszedł ustrojową transformację.

Dla zapewnienia sprawnego działania państwa niezbędne jest istnienie niezależnej, kompetentnej instytucji, która profesjonalnie kontroluje wydatkowanie publicznych pieniędzy. Taką instytucją jest Najwyższa Izba Kontroli. Wypełniając swą misję, w minionym roku koncentrowaliśmy działalność kontrolną wokół kierunków badań, uchwalonych przez Kolegium NIK na lata 2009-2011. Były to: *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi*, *Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi* oraz *Polska w Unii Europejskiej*. Wynikające z przeprowadzonych kontroli ustalenia, uwagi i wnioski składają się na obraz funkcjonowania państwa.

Wylaniająca się z niego rzeczywistość nie nastraja optymistycznie, nie odbiega bowiem w zasadniczy sposób od stanu zdiagnozowanego przez NIK w latach minionych. Procesy decydujące o stanie państwa, jego kondycji ekonomicznej, sprawności instytucjonalnej i perspektywach rozwojowych, nie przebiegały w roku 2009 sprawniej niż dotychczas. Nadal dalekie od zakończenia pozostaje zadanie reformowania i unowocześniania gospodarki. Nie nastąpiła zdecydowana poprawa w tak kluczowych dziedzinach, jak pozyskiwanie dochodów dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, zarządzanie środkami publicznymi, finansowanie ważnych społecznie projektów i programów, czy gospodarowanie publicznym majątkiem.

Nie znalazło też – jak dotąd – skutecznego rozwiązania wiele problemów wpływających na jakość życia obywateli. Ciągłe nie osiągnięty funkcjonalnego kształtu model publicznej ochrony zdrowia, wobec czego dostęp do wielu świadczeń opieki zdrowotnej jest poważnie utrudniony. Nie przyniosła zauważalnych efektów większość programów proekologicznych i zapobiegania klęskom żywiołowym.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stanu ochrony przeciwpowodziowej w województwach małopolskim i świętokrzyskim zwracaliśmy m.in. uwagę, że wbrew obowiązkom wynikającym z prawa wodnego nie były opracowywane plany ochrony przeciwpowodziowej dla tych województw. Już w marcu 2010 r. Izba alarmowała, że połowa wałów w Małopolsce nie gwarantuje bezpieczeństwa, zaś w świętokrzyskiem ich stan ciągle się pogarsza.

Nie planowano działań służących zapobieganiu i ograniczaniu strat w razie powodzi w przyszłości. Samorządowe plany operacyjne ochrony przed powodzią były, co najwyżej, opisem czynności, które należy podjąć w trakcie zaistniałego już kataklizmu. W maju i czerwcu, gdy duże obszary kraju znalazły się pod wodą, przekonaaliśmy się, jak bolesne i kosztowne jest tolerowanie takich zaniedbań, także niestosowanie się do zaleceń formułowanych przez NIK od 1997 r. podczas kolejnych kontroli stanu przygotowania organów administracji publicznej do zapobiegania powodziom.

Oceniane przez NIK działania urzędów i służb nie wskazują, by zwiększyło się poszanowanie prawa i poprawiła dbałość o jak najlepsze wykonywanie przypisanych im obowiązków. W obowiązujących przepisach ciągle istnieją luki i niejasności, które nie przyczyniają się do stabilizowania porządku prawnego. Muszę stwierdzić, że ponawiane w tej kwestii uwagi i sugestie NIK, łącznie z wnioskami *de lege ferenda*, rzadko spotykają się z zadowalającym odzewem.

Zakończone w 2009 r. kontrole NIK umożliwiają wskazanie zasadniczych przyczyn takiego stanu. W wielu dziedzinach głównym powodem braku postępu była niekonsekwencja w osiąganiu założonych celów. Brakowało umiejętności całościowego rozwiązywania zaistniałych problemów oraz determinacji w doprowadzaniu do końca rozpoczętych przedsięwzięć. Kontrole przeprowadzone m.in. w tak istotnych dla sprawnego funkcjonowania państwa dziedzinach jak sektor elektroenergetyczny, transport kolejowy, przemysł stoczniowy i przekształcenia własnościowe, wskazały liczne dowody niewłaściwego przebiegu procesów restrukturyzacyjnych. Przynosiły one częstokroć efekty odmienne od zamierzonych lub kończyły się niepowodzeniem.

Globalny kryzys, którego symptomy pojawiły się także w Polsce, stał się swoistym sprawdzianem sprawności działania administracji publicznej w sytuacji pogarszającej się koniunktury. Sprawdzian ten nie zawsze wypadł pozytywnie. Obiektywne przyczyny wpłynęły z pewnością na nasilenie się takich niekorzystnych zjawisk, jak spadek wpływów z podatków i opłat. Mniejsze wpływy do budżetu spowodowały z kolei, że brakowało środków niezbędnych do finansowania projektów i programów przyjętych do realizacji we wcześniejszych okresach – jak to miało choćby miejsce w przypadku programu modernizacji służb odpowiadających za bezpieczeństwo państwa i obywateli.

Rok 2009 był też rokiem intensywnych prac nad nowelizacją ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Zawiera ona szereg ważnych i koniecznych zmian, ale także rozwiązania, które mogą ograniczyć niezależność kontroli państwowej. Nieprecyzyjne określenie zakresu audytu zewnętrznego, któremu ma być poddawana NIK, daje możliwość dokonywania oceny działalności kontrolnej NIK, tym samym podważając jej konstytucyjną pozycję naczelnego organu kontroli. Pragnę przypomnieć, że niezależna od władzy wykonawczej kontrola państwowa jest podstawą demokratycznego państwa i przejrzystości finansów publicznych. Jako Prezes NIK, ponoszący odpowiedzialność za dostarczanie Sejmowi RP rzetelnej wiedzy o stanie państwa na podstawie ustaleń kontroli, wyrażam nadzieję, że przyjęte rozwiązania legislacyjne w rezultacie wpłyną pozytywnie na jakość naszej pracy. Po wejściu w życie nowelizacji czeka nas jednak podjęcie intensywnych działań nad wdrożeniem nowych procedur postępowania kontrolnego.

Fundamentalną wartością, którą kieruje się Najwyższa Izba Kontroli, jest służba państwu i obywatelom. Aby móc kompetentnie oceniać pracę organów państwa i wyrażać uprawnione opinie o zachodzących w naszym państwie procesach, Izba musi dysponować kadrą odpowiednio przygotowaną do tych zadań. Dzięki uniwersalnemu systemowi naboru pracowników, opartemu na zasadach konkursowych i otwartym postępowaniu kwalifikacyjnym, kompletujemy specjalistów – zgodnie ze standardami polityki kadrowej NIK – o ponadprzeciętnej wiedzy i umiejętnościach. Reprezentujący Izbę kontrolerzy działają zgodnie z zasadami etyki zawodowej i cechują się wysokim profesjonalizmem, którego walorami są niezależność, rzetelność i uczciwość, obiektywizm oraz bezstronność i staranność. Niniejszy dokument powstał dzięki wysiłkowi wszystkich tych osób.

Przedkładając sprawozdanie, mam zaszczyt zaprezentować Wysokiemu Sejmowi działalność Najwyższej Izby Kontroli oraz efekty jej pracy w minionym roku.

Misją

Najwyższej Izby Kontroli
jest dbałość o gospodarność
i skuteczność w służbie
publicznej
dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją

Najwyższej Izby Kontroli
jest cieszący się
powszechnym autorytetem
najwyższy organ
kontroli państwowej,
którego raporty
będą oczekiwanym
i poszukiwanym źródłem
informacji
dla organów
władzy
i społeczeństwa



Efekty pracy NIK w 2009 r.

- 175 tematów kontroli planowych
- 2.603 skontrolowane jednostki
- 160 tematów kontroli doraźnych
- 2.663 przekazane wystąpienia pokontrolne
- 177 informacji o wynikach kontroli przedłożonych Sejmowi
- 15,8 mld zł – wymiar finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli
- 740,6 mln zł – wymiar korzyści finansowych uzyskanych w wyniku kontroli
- 1,8 mln zł – finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich
- udział przedstawicieli NIK w 932 posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych
- 65 wniosków de lege ferenda
- 6 kontroli prowadzonych równoległe z najwyższymi organami kontroli innych państw

Konstytucja RP i ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli stanowią, że Izba działa na zasadach kolegalności. Kadencja członków Kolegium NIK, powoływanych przez Marszałka Sejmu trwa 3 lata. Do zadań Kolegium Najwyższej Izby Kontroli należą m.in. zatwierdzanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdania z działalności Izby, a także uchwalanie opinii w przedmiocie absolutorium dla rządu, planu pracy NIK i projektu budżetu Izby. Kolegium opiniuje programy kontroli i informacje o wynikach szczególnie ważnych kontroli oraz rozpatruje zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych.

Skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w 2009 r.:

JACEK JEZIERSKI	– Prezes NIK;	ARTUR NOWAK-FAR	– prof. nauk prawnych i ekonomicznych w Szkole Głównej Handlowej;
JÓZEF GÓRNY	– wiceprezes NIK;	MIROŚLAW STEC	– prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Jagiellońskim;
STANISŁAW JAROSZ	– wiceprezes NIK;	WALDEMAR DŁUGOŁĘCKI	– dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów;
JACEK KOŚCIELNIAK	– wiceprezes NIK;	MIECZYŚLAW KOSMAŁSKI	– dyrektor Delegatury NIK w Warszawie;
MAREK ZAJĄKAŁA	– wiceprezes NIK;	WOJCIECH MISAĞ	– doradca Prezesa NIK;
MAREK CHODKIEWICZ	– dyrektor generalny NIK;	JÓZEF PŁOSKONKA	– doradca Prezesa NIK;
ZBIGNIEW DWORZECKI	– prof. nauk ekonomicznych w Szkole Głównej Handlowej;	CZESŁAWA RUDZKA-LORENTZ ^{2/}	– dyrektor Departamentu Administracji Publicznej;
CEZARY KOSIKOWSKI ^{1/}	– prof. nauk prawnych w Uniwersytecie w Białymstoku;	BOGDAN SKWARKA	– dyrektor Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego, Sekretarz Kolegium NIK.
FLORIAN KUŹNIK	– prof. nauk ekonomicznych w Akademii Ekonomicznej w Katowicach;		
IRENA LIPOWICZ	– prof. nauk prawnych w Uniwersytecie im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego;		
CZESŁAW MARTYSZ	– prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Śląskim;		

W 2009 r. odbyło się 15 posiedzeń Kolegium NIK, w tym dwa seminaryjne.

^{1/} Do 16 czerwca 2009 r.

^{2/} Do 10 sierpnia 2009 r.



Warta honorowa w Pałacu Prezydenckim

Członkowie Kolegium NIK wraz z Prezesem Jackiem Jezierskim oddali hołd ofiarom katastrofy lotniczej pod Smoleńskiem, zaciągając wartę honorową przy trumnie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego – w latach 1992-1995 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Wśród tragicznie zmarłych 96 osób byli także, związani z Najwyższą Izbą Kontroli, Władysław Stasiak, Aleksander Szczygło i Sławomir Skrzypek.



Współpraca z Sejmem

NIK jako naczelny organ kontroli państwowej, działający na zasadach kolegalności, podlega Sejmowi, któremu dostarcza informacje o aktualnym stanie państwa. *Ustawa o NIK* określa dokumenty, które Izba jest zobowiązana przedkładać Sejmowi. Należą do nich m.in. analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, roczne sprawozdanie ze swojej działalności. NIK przekazuje też Sejmowi informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli. Uznanie NIK za naczelny organ kontroli państwowej oznacza, że Izba jest funkcjonalnie wyodrębnionym organem państwowym, mającym wiodącą rolę w realizacji zadań kontrolnych w państwie, a ustalenia i wnioski prezentowane przez NIK mogą być weryfikowane tylko w postępowaniu przez nią prowadzonym.

Bieżąca współpraca z Sejmem wyraża się nie tylko uczestnictwem Prezesa NIK lub wiceprezesów w posiedzeniach plenarnych, ale także udziałem przedstawicieli Izby w obradach komisji sejmowych. W 2009 r. wzięli oni udział w 932 posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych, w trakcie których prezentowane były także wyniki ważniejszych kontroli ze wszystkich dziedzin pozostających w sferze zainteresowań Izby. Tradycyjną formą współpracy NIK z Sejmem jest aktywne uczestnictwo przedstawicieli Izby w pracach Komisji ds. Kontroli Państwowej.



90 lat Najwyższej Izby Kontroli Konferencje regionalne

Najwyższa Izba Kontroli obchodziła 6 lutego 2009 r. jubileusz 90-lecia swego powołania. Tego dnia przedstawiciele NIK złożyli wieniec pod pomnikami: Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego i premiera niepodległej Polski Ignacego Jana Paderewskiego, którzy 7 lutego 1919 r. podpisali Dekret o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa.

Z okazji jubileuszu, w Sali Kolumnowej Sejmu odbyło się uroczyste posiedzenie Kolegium NIK, w którym uczestniczył m.in. Prezydent RP Lech Kaczyński, w latach 1992-95 Prezes NIK.

Okolicznościowe spotkania odbywały się także w terenowych delegaturach NIK. Ich myślą przewodnią było przybliżenie działalności Izby oraz zapoznanie z jej osiągnięciami. Spotkania w delegaturach były także czasem gorącej debaty nad kształtem nowelizacji ustawy o NIK. Cennym wkładem w tę dyskusję były referaty wygłaszane przy okazji regionalnych jubileuszowych sesji. Organizowały je delegatury NIK w Poznaniu, Łodzi, Białymstoku, Wrocławiu, Krakowie, Olsztynie, Gdańsku, Kielcach i w Katowicach.

Na zdjęciu uroczysta sesja 12 marca 2009 r. w Poznaniu w Sali im. Lubrańskiego Uniwersytetu Adama Mickiewicza.



WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA NIK

■ Najwyższa Izba Kontroli współpracowała z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym w związku z kontrolami, które Trybunał prowadził na terytorium Polski, realizując tym samym zobowiązania, jakie nakładają na nią przepisy prawa wspólnotowego. Współpraca obejmowała m.in. wymianę okresowych planów pracy, udział kontrolerów NIK w charakterze obserwatorów w kontrolach ETO w Polsce, udzielanie pomocy Trybunałowi w jego kontaktach z krajowymi podmiotami przewidzianymi do kontroli i uzyskiwaniu danych i dokumentów niezbędnych do jej przeprowadzenia. W minionym roku ETO przeprowadził w Polsce 11 kontroli. W czerwcu 2009 r. z wizytą w NIK przebywał Prezes ETO Vitor Manuel da Silva Caldeira (na zdjęciu poniżej z lewej).

■ We wrześniu 2009 r. odbyło się 10. seminarium polsko-indyjskie poświęcone kontrolom w sektorze bankowości w Polsce oraz kontrolom publicznych firm ubezpieczeniowych i budownictwa komunalnego w Indiach. Na zdjęciu powyżej delegacja indyjska w siedzibie NIK.

■ Najważniejsze wydarzenia w działalności międzynarodowej NIK związane były z powierzeniem jej na lata 2009-2011 prezydencji Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI). Za główne cele do zrealizowania w okresie swego przewodnictwa NIK przyjęła opracowanie planu strategicznego EUROSAI na lata 2011-2017, realizację strategii szkoleniowej na lata 2008-2011, zacieśnienie współpracy z INTOSAI i jej grupami regionalnymi oraz promocję organizacji na arenie międzynarodowej.

■ W październiku 2009 r. NIK wspólnie z najwyższym organem kontroli Danii zorganizowała seminarium poświęcone standardom zawodowym INTOSAI. Wzięli w nim udział przedstawiciele 26 instytucji członkowskich EUROSAI. Uczestnicy mieli okazję podzielić się swoimi doświadczeniami z wdrażania standardów w swoich krajach.



Nadzór nad jednostkami organizacyjnymi NIK



Prezes
Jacek Jezierski

- Departament Organizacyjny
- Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego
- Departament Spraw Osobowych
- Departament Strategii Kontrolnej

Wiceprezes
Józef Górny



- Departament Administracji Publicznej
- Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
- Delegatura w Białymstoku
- Delegatura w Kielcach
- Delegatura w Lublinie
- Delegatura w Olsztynie

Wiceprezes
Stanisław Jarosz



- Departament Budżetu i Finansów
- Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
- Delegatura w Krakowie
- Delegatura w Łodzi
- Delegatura w Poznaniu
- Delegatura w Rzeszowie

Wiceprezes
Jacek Kościelniak



- Departament Komunikacji i Systemów Transportowych
- Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- Delegatura w Katowicach
- Delegatura w Opolu
- Delegatura we Wrocławiu
- Delegatura w Zielonej Górze

Wiceprezes
Marek Zająk



- Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia
- Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego
- Delegatura w Bydgoszczy
- Delegatura w Gdańsku
- Delegatura w Szczecinie
- Delegatura w Warszawie

Dyrektor Generalny
Marek Chodkiewicz



- Departament Gospodarczy
- Departament Rachunkowości

Najwyższa Izba Kontroli

Nr ewid. 145/2010/WSK

Spis treści

Słowo wstępne	2–3
Wprowadzenie	4–8
I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli	13
1. Wstęp – podstawy prawne działalności i strategia NIK	15
2. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli	21
3. Organizacja wewnętrzna	35
4. Pracownicy	41
5. Współpraca międzynarodowa	53
6. Działalność wydawnicza	65
7. Informatyzacja	69
II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli	79
1. Dane ogólne	81
2. Dochody	82
3. Wydatki	83
4. Omówienie ważniejszych grup wydatków w układzie rodzajowym	85
5. Nieruchomości użytkowane przez NIK	91
6. Opinia Audytora Wewnętrznego NIK	92
III. Działalność kontrolna	93
1. Plan pracy i jego realizacja	95
2. Wybrane efekty kontroli	105
3. Współpraca z Sejmem RP, uczestnictwo NIK w procesie legislacyjnym	121
4. Egzekwowanie odpowiedzialności przypisanej prawem	135
5. Współpraca z innymi organami kontroli	143
6. Podawanie do wiadomości publicznej informacji o działalności NIK	149
7. Załatwianie skarg i wniosków	155
8. Archiwum NIK	171

Spis treści

IV. Ważniejsze nieprawidłowości w wybranych obszarach aktywności państwa 175

- Uwagi ogólne 177
1. Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi 181
 2. Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi 221
 3. Polska w Unii Europejskiej 261

V. Działania antykorupcyjne 271

1. Zjawisko korupcji – definicje 273
2. Działania podejmowane w 2009 r. 274
3. Obszary podwyższonego ryzyka korupcji i mechanizmy korupcjogenne 276
4. Opis mechanizmów korupcjogennych na przykładach przeprowadzonych kontroli 278
5. Podsumowanie i wnioski 286

Załączniki:

- Zał. nr 1 – Budżet NIK w 2009 r. (w układzie zadaniowym) 289
- Zał. nr 2 – Wykaz informacji o wynikach kontroli wysłanych do Sejmu RP w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 marca 2010 r. 297
- Zał. nr 3 – Wykaz informacji o wynikach kontroli wysłanych do organów szczebla wojewódzkiego w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 marca 2010 r. 307
- Zał. nr 4 – Syntezy ustaleń i wniosków poszczególnych kontroli 309
- Zał. nr 5 – Zestawienie kontroli doraźnych przeprowadzonych w 2009 r. 411
- Zał. nr 6 – Wykaz ważniejszych wniosków *de lege ferenda* NIK przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli z 2009 r. 421
- Zał. nr 7 – Wykaz schematów, tabel i diagramów 435



Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

- NIK - tradycja II Rzeczypospolitej
- Podstawy prawne działalności i strategia NIK
- Działalność Kolegium NIK
- Organizacja wewnętrzna
- Pracownicy
- Współpraca międzynarodowa
- Działalność wydawnicza
- Informatyzacja

1. Wstęp

**NIK – tradycja
II Rzeczypospolitej**

**Podstawy
prawne
działalności**

**Strategia NIK
i standardy
kontroli**



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI – TRADYCJA II RZECZYPOSPOLITEJ

Niektórzy chcą uważać Kontrolę Państwową za organ wykonawczy, albo śledczy. Jest to założenie błędne, ponieważ jest ona tylko niezależnym organem kontrolującym, które ma takie samo hasło, jakie winna mieć i władza administracyjna: usunięcie wszelkiego marnotrawstwa oraz osiągnięcie największego pożytku przy najmniejszym wydatku.

Zenobiusz Rugiewicz

Najwyższa Izba Kontroli zrodziła się wraz z polską państwowością, tuż po odzyskaniu niepodległości. Choć tradycja polskiej kontroli uformowana została w XIX wieku, datą powstania NIK jest 7 lutego 1919 r., kiedy to Naczelnik Państwa Józef Piłsudski wydał dekret o utworzeniu Najwyższej Izby Kontroli Państwa, podpisany także przez Prezydenta Ministrów Ignacego Jana Paderewskiego. Na mocy dekretu ówczesna NIKP została określona jako władza samodzielna, podlegała bezpośrednio Naczelnikowi Państwa, z podkreśleniem wielu jej powiązań z Sejmem. Jej zadaniem była stała i wszechstronna kontrola finansów publicznych zarówno w jednostkach państwowych i samorządowych, jak i tych niepaństwowych podmiotów, które otrzymywały dotacje lub gwarancje państwowe. Dekret ustalił katalog zasad prowadzenia kontroli, wśród których znalazły się: przestrzeganie obowiązujących przepisów, rachunkowy porządek, oszczędność, uczciwość, gospodarność i celowość gospodarki. NIKP wykonywała trzy podstawowe rodzaje kontroli: *wszechstronną wstępną czyli prewencyjną, następną czyli represyjną oraz kontrolę faktyczną kas i rachunkowości kasowych*. Prezes miał prawo uczestniczyć w obradach Sejmu i jego komisji oraz referować wnioski NIKP.

Pierwszy Prezes NIKP Józef Higersberger zajął się organizacją nowo powołanej instytucji i stworzeniem podstaw prawnych prowadzenia kontroli, wydając *Tymczasową instrukcję o zastosowaniu i zakresie kontroli oraz Tymczasowy regulamin NIKP i jej organów*. Pierwsze miesiące działalności NIKP poświęcone były skatalogowaniu instytucji podlegających kontroli. Powołano w tym czasie oddziały terenowe – odpowiedniki współczesnych delegatur – Okręgowe Izby Kontroli w Kielcach, we Lwowie i w Warszawie. W 1921 r. powstały kolejne izby: w Kowlu, Poznaniu i Krakowie, a następnie w Wilnie i Katowicach.

Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r. zmieniła koncepcję ustrojową NIKP. Ustanawiając Najwyższą Izbę Kontroli (od tej pory tak brzmiała jej nazwa), podniosła jej rangę i podkreśliła powiązanie z parlamentem. Prezes NIK za sprawowanie swego urzędu i podległych mu urzędników odpowiedzialny był przed Sejmem, któremu składał corocznie sprawozdanie. Najwyższa Izba Kontroli działała na zasadzie kolegalności, a gwarancją jej niezawisłości była sędziowska niezależność członków Kolegium. NIK powołana była do kontroli administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków państwa oraz przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzielenie lub odmówienie rządowi absolutorium. *Ustawa o kontroli państwowej z dnia 3 czerwca 1921 r.*, obowiązująca do końca Drugiej Rzeczypospolitej, ugruntowała pozycję Najwyższej Izby Kontroli jako niezależnego organu państwowego, współdziałającego z Sejmem. Następca Józefa Higersbergera – Jan Żarnowski, Prezes NIK w latach 1921–1926, autor projektu dekretu o NIKP, zajął się wdrożeniem nowo uchwalonej ustawy, wydaniem instrukcji o sposobie wykonywania kontroli oraz wzmocnieniem kompetencji NIK. Najwyższa Izba Kontroli w okresie międzywojennym składała się z czterech departamentów, podzielonych na wydziały, oraz z wydziału personalnego; w terenie działały okręgowe izby kontroli.

W latach trzydziestych, za prezesury Jakuba Krzemieńskiego, w okrzepłej organizacyjnie instytucji skodyfikowano zasady prowadzenia postępowania kontrolnego oraz zajęto się szczególnie podnoszeniem poziomu wykształcenia kadry kontrolerskiej. Duże zasługi miał na tym polu wiceprezes NIK Zenobiusz Rugiewicz, który prowadził kursy dla nowo przyjętych kontrolerów. Kontrolerom stawiał Rugiewicz wyższe wymagania niż pozostałym urzędnikom państwowym, *a to dlatego, że ci, którzy kontrolują innych – jak mówił – winni być dla nich wzorem*. W wypełnianiu zadań NIK bowiem równie ważna jak profesjonalizm działania jest postawa etyczna. Obecni pracownicy NIK jako wzór stawiają sobie przedwojenne zasady zachowania funkcjonariusza państwowego, który – mianowany na stanowisko kontrolera – przysięgał Bogu, Ojczyźnie i Narodowi Polskiemu na powierzonym mu urzędzie *przyczyniać się do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi mojej Ojczyzny, pożytek Państwa Polskiego oraz dobro publiczne*

mając zawsze przed oczyma; Republice Polskiej wierności dochować; Narodowi Polskiemu z całej duszy wiernie służyć, wszystkich obywateli kraju w równym mając zachowaniu; przepisów prawa strzec pilnie, obowiązki urzędu mego spełniać gorliwie i sumiennie, polecenia przełożonych wykonywać dokładnie, tajemnicy urzędowej dochować. Również i dziś każdy kontroler składa ślubowanie służenia Państwu Polskiemu, przestrzegania porządku prawnego, wykonywania obowiązków sumiennie, bezstronnie, zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą.

Uroczyste obchody 90-lecia NIK stały się w 2009 r. asumptem do przypomnienia, że przedwojenne, sformułowane przez założycieli Izby w dekreście z 1919 r. zasady działania okazały się niezawodne i ponadczasowe, a wartości wpajane młodym kadrom urzędniczym w dwudziestolecie międzywojennym – uczciwość, rzetelność, sumienność, dociekliwość, obiektywizm, taktowność – nadal obowiązują. Aktualne są także cele przedwojennej Najwyższej Izby Kontroli – kontrola wydatkowaniu publicznych pieniędzy i ocena wykonania zadań *pro publico bono*, zawsze w służbie państwu, zawsze z poszanowaniem praw podmiotów kontrolowanych.

Twórcom Najwyższej Izby Kontroli Państwa w 1919 r. przyświecała idea propaństwowego myślenia o Polsce – NIKP powołano w imię odpowiedzialności za przyszłość budowanej od podstaw młodej Rzeczypospolitej. Różne były koleje losu Izby w 90-letniej historii, ale nawet w trudnym okresie powojennym okazało się konieczne przywrócenie jej statusu niezależnego organu podległego wyłącznie Sejmowi. Tragiczne doświadczenia dla polskiej państwowości związane z II wojną światową, a następnie utrata suwerenności w okresie PRL, Najwyższą Izbę Kontroli dotknęły bezpośrednio. Jednak tradycja i dorobek kontroli państwowej wypracowane w okresie dwudziestolecia międzywojennego – przetrwały.

W dziedzictwie NIK otrzymała podstawowe zasady działania: niezależność najwyższego organu kontroli, kolegialność i odpowiedzialność jedynie przed Sejmem. Rok 2009 upłynął pod znakiem poważnej debaty nad określeniem modelu funkcjonowania NIK, w kontekście zmiany ustawy. Obecna konstytucyjnie umocowana pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli jest wielką wartością, utrwaloną dzięki 90-letniej tradycji polskiej i jest ona równoprawna z tradycją europejską. Dumni jesteśmy z naszej historii najwcześniejszej, ale również z tego, co zostało dokonane w 1989 r. i w pierwszych latach 90., kiedy NIK na nowo znalazła swoje miejsce w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Burzliwe dzieje NIK potwierdzają, że tylko niezależny od zmieniającej się filozofii elit politycznych organ kontroli może stabilnie pełnić swą – niezmienną od dziewięćdziesięciu lat – misję strażnika grosza publicznego.

Konstytucja RP stanowi, że Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, co oznacza, że jest wyodrębnionym funkcjonalnie organem, mającym wiodącą rolę w realizacji zadań kontrolnych w państwie, a jej ustalenia, oceny, uwagi i wnioski mogą być weryfikowane tylko w postępowaniu prowadzonym przez NIK. Uprawnień do dokonywania zmian w tym zakresie nie ma nawet Sejm RP, któremu Izba podlega. W przyjętym przez Kolegium NIK dokumencie pn. Strategia NIK – misja i wizja, który jest wieloletnim programem rozwoju określającym cel i kierunki działania Najwyższej Izby Kontroli, za swą misję Izba przyjęła dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej. Realizując swą misję identyfikuje nieprawidłowości i wskazuje zagrożenia w wykonywaniu zadań publicznych w poszczególnych obszarach aktywności państwa. Propaguje też dbałość o porządek prawny i najlepsze praktyki zarządzania majątkiem i środkami publicznymi. W celu zapewnienia najwyższej jakości pracy, na bazie dotychczasowego dorobku oraz najnowszych osiągnięć w dziedzinie metodyki kontroli, NIK doskonali techniki kontroli i metody oceny. Prowadzi również inne działania, które przyczyniają się do lepszego funkcjonowania administracji publicznej, m.in. bierze udział w pracach komisji sejmowych, prowadzi współpracę międzynarodową oraz działalność wydawniczą.

Podstawy prawne działalności i strategia NIK

Podstawy prawne działalności

Przepisy konstytucyjne stanowią, że Prezes NIK jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 6 lat i może być ponownie powołany tylko raz. Prezes NIK nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności bez uprzedniej zgody Sejmu¹.

NIK działa na zasadzie kolegiałości², która ma dwa aspekty. Po pierwsze, powoływani są członkowie Kolegium NIK, do którego kompetencji należy m.in. zatwierdzanie najważniejszych dokumentów. Po drugie, zasada ta polega na przestrzeganiu przyjętych wewnętrznych zasad procedowania nad dokumentami kontrolnymi, które są wnikliwie, zespołowo analizowane przez pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne.

Organizację i tryb działania NIK określa ustawa³. Reguluje ona proces postępowania kontrolnego, ustala obowiązki pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne oraz przysługujące im prawa, wskazuje organy, które mogą zlecić Izbie przeprowadzenie kontroli lub wystąpić z tego rodzaju wnioskiem. Jej przepisy stanowią, że NIK podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu RP lub jego organów, a także na wniosek Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów. Izba podejmuje także kontrole z własnej inicjatywy.

NIK bada wykonanie budżetu państwa, realizację ustaw oraz innych aktów prawnych, w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej organów i jednostek, o których mowa niżej. Zakres uprawnień kontrolnych ma charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Zróżnicowane są też kryteria oceny, jakimi posługuje się Izba w stosunku do kontrolowanych organów i podmiotów – publicznych i niepublicznych. Kryteria kontroli NIK ilustruje schemat nr 1.

Schemat nr 1.

Podmioty, których działalność podlega kontroli NIK, w powiązaniu z ustawowymi kryteriami kontroli

Podmioty, których działalność podlega kontroli NIK	Organy administracji rządowej, Narodowy Bank Polski, państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne	Legalność, gospodarność, celowość i rzetelność	Kryteria kontroli
	Organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne i inne samorządowe jednostki organizacyjne	Legalność, gospodarność i rzetelność	
	Inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze (przedsiębiorcy) ^{1/}	Legalność i gospodarność	

^{1/} W zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

1 Art. 202-207 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483). Przepisy konstytucyjne regulują również obowiązki NIK wobec Sejmu.

2 Tamże.

3 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.).

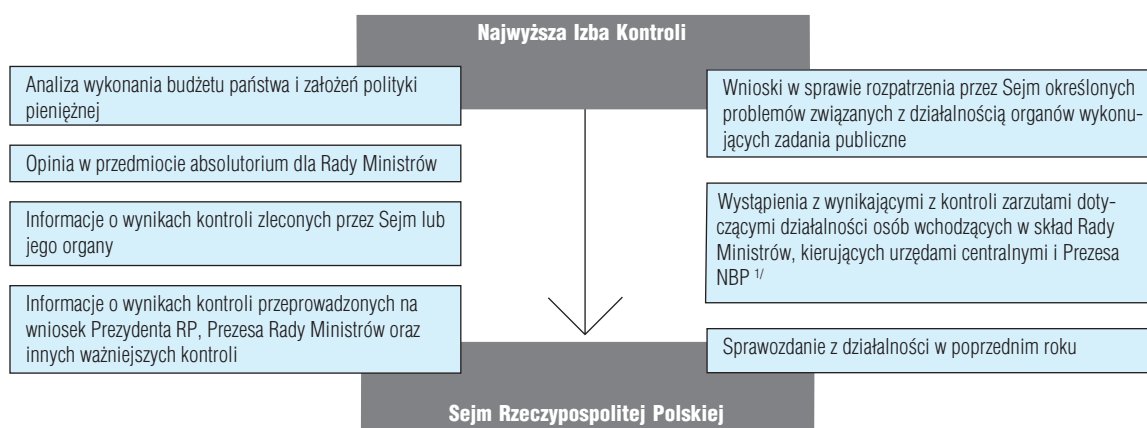
W odniesieniu do części podmiotów, zakres przedmiotowy kontroli obejmuje jedynie wykonanie budżetu, gospodarke finansową i majątkową. Ograniczenie to dotyczy: Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu RP i Kancelarii Senatu RP, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Państwowej Inspekcji Pracy.

Wspomnianemu ograniczeniu nie podlegają kontrole przeprowadzane w niektórych z wymienionych jednostek, o ile podejmowane są na zlecenie Sejmu RP. W wypadku takiego zlecenia, NIK bada działalność Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu RP i Kancelarii Senatu RP, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i Państwowej Inspekcji Pracy. Na identycznych zasadach NIK bada całokształt działalności Kancelarii Prezydenta RP – na wniosek Prezydenta oraz Kancelarii Senatu – na wniosek Senatu.

Do obowiązków NIK należy przedkładanie Sejmowi dokumentów wskazanych w *ustawie o NIK* i wyszczególnionych w schemacie nr 2.

Schemat nr 2.

Dokumenty, które NIK jest zobowiązana przedkładać Sejmowi RP



^{1/} A także osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK.

Zarządzeniem Prezesa NIK⁴ uregulowane zostały szczegółowo zadania kontrolerów, zasady przygotowywania kontroli, dokumentowania poszczególnych czynności kontrolnych, sporządzania protokołu, wystąpienia i informacji o wynikach kontroli, a także tryb rozpatrywania zastrzeżeń.

Strategia NIK i standardy kontroli

Wizją NIK jest cieszący się autorytetem organ kontroli państwowej, którego raporty są oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i obywateli. Stąd też NIK dąży do systematycznego polepszania jakości i przydatności informacji o wynikach kontroli. Profesjonalizm kontrolerów osiągnąć jest przez doskonalenie wiedzy i perfekcjonizmu zawodowego, dbałość o obiektywizm, dokonywanie ocen na podstawie zdefiniowanych kryteriów, prezentowanie stanowiska i wniosków jedynie na podstawie zweryfikowanych dowodów, a także z uwzględnieniem w tych działaniach zasady kolegiałości. Osiągnięciu tych celów sprzyja stosowanie nowoczesnych metod planowania, programowania i przeprowadzania kontroli, opartych na jednolitych standardach i metodyce, z udziałem technik informatycznych, a także stałe doskonalenie metodycznych podstaw kontroli.

W *Strategii NIK – misji i wizji* akcentuje się powinności kontrolerów, którzy w służbie społeczeństwu i państwu kierują się zasadami takimi, jak: obiektywizm i bezstronność, otwartość i stałość ocen, perfekcja zawodowa. Stałe też dążą do osiągnięcia coraz większej skuteczności ocen i wniosków. Wskazując na nieprawidłowości i zagrożenia przyczyniają się do udzielania or-

⁴ Zarządzenie Prezesa NIK z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego (M. P. nr 17, poz. 211), wydane na podstawie art. 65 ustawy o NIK.

ganom władzy obiektywnych informacji. Przez rzetelne informowanie o tym, jak wykonywane są ustawy oraz wykorzystywany jest majątek publiczny i pieniądze podatników, wspierają organy państwa w stanowieniu prawa i wyborze dróg umożliwiających zrównoważony rozwój, a także mobilizująco wpływają na władze publiczne, w usuwaniu zagrożeń i likwidacji nieprawidłowości w ich działaniach.

Efektywnie i oszczędnie zorganizowana Izba optymalnie korzysta z potencjału intelektualnego pracowników i gospodarnie wykorzystuje środki finansowe – stosownie do założonych celów i realizowanych zadań. Jest miejscem pracy umożliwiającym rozwój pracownikom wysoko wykwalifikowanym, umotywowanym, wydajnym i mającym wymagane predyspozycje. Zapewniając kontrolerom warunki indywidualnego rozwoju kształtuje postawę propaństwową oraz buduje etos służby publicznej.

Ważnym celem NIK, określonym w *Strategii*, jest aktywne oddziaływanie Izby na instytucje publiczne, m.in. przez: propagowanie poszanowania prawa oraz piętnowanie jego naruszania i lekceważenia, w tym zjawisk korupcji, współdziałanie i udzielanie pomocy innym organom kontroli, wspieranie idei sprawnie funkcjonujących i wiarygodnych systemów audytu i kontroli wewnętrznej w urzędach administracji publicznej, otwartość w publicznym informowaniu o działalności organów władzy i podmiotów korzystających ze środków publicznych, a przede wszystkim – stałe rozwijanie współpracy z Sejmem RP i rządem.

NIK w swojej działalności stosuje *Standardy kontroli NIK* oraz wytyczne metodyczne zawarte w *Podręczniku kontrolera*. Są one wykorzystywane w procesie szkolenia kandydatów na kontrolerów oraz w czasie przygotowywania i realizacji kontroli. Ułatwiają dobór optymalnych metod i technik wykonywania zadań kontrolnych, jak również praktyczne rozwiązywanie problemów. *Podręcznik* jest również narzędziem pomocnym we wdrożeniu systemu odpowiedniej jakości pracy. Oprócz *Strategii NIK* i *Standardów kontroli*, zawiera *Kodeks etyki kontrolera NIK*, wytyczne do stosowania poszczególnych grup standardów kontroli oraz pomocne przy określaniu tematyki i metodyki kontroli w ważniejszych obszarach badań kontrolnych.

Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

2.

Skład Kolegium NIK i kompetencje

Ogólne dane o działalności w 2009 r.

Rozpatrywanie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych

Opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za 2008 r.

Posiedzenia seminaryjne

Konstytucja RP i ustawa o NIK stanowią, że Izba działa na zasadach kolegalności. Podstawowym przejawem funkcjonowania NIK na tych zasadach jest powołanie Kolegium, wyposażonego w szerokie kompetencje. W skład Kolegium NIK wchodzi: Prezes NIK, jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny NIK oraz 14 członków Kolegium. Na członków Kolegium Marszałek Sejmu RP powołuje, na wniosek Prezesa NIK, 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych oraz 7 dyrektorów jednostek organizacyjnych Izby lub doradców Prezesa NIK, spośród których Prezes NIK wyznacza sekretarza Kolegium. Osoby wchodzące w skład Kolegium są w sprawowaniu swych funkcji niezależne i mogą w sprawie podejmowanych uchwał zgłaszać do protokołu zdanie odrębne. Kadencja członków Kolegium trwa 3 lata, licząc od dnia powołania.

Skład Kolegium NIK

W 2009 r. Kolegium NIK obradowało w składzie:

- | | |
|--|---|
| - Jacek Jezierski | – Prezes NIK, |
| - Józef Górny | – wiceprezes NIK, |
| - Stanisław Jarosz | – wiceprezes NIK, |
| - Jacek Kościelniak | – wiceprezes NIK, |
| - Marek Zająkała | – wiceprezes NIK, |
| - Marek Chodkiewicz | – dyrektor generalny NIK, |
| - Zbigniew Dworzecki | – prof. nauk ekonomicznych w Szkole Głównej Handlowej, |
| - Cezary Kosikowski ⁵ | – prof. nauk prawnych w Uniwersytecie w Białymstoku, |
| - Florian Kuźnik | – prof. nauk ekonomicznych w Akademii Ekonomicznej w Katowicach, |
| - Irena Lipowicz | – prof. nauk prawnych w Uniwersytecie im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego, |
| - Czesław Martysz | – prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Śląskim, |
| - Artur Nowak-Far | – prof. nauk prawnych i ekonomicznych w Szkole Głównej Handlowej, |
| - Mirosław Stec | – prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Jagiellońskim, |
| - Waldemar Długolecki | – dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów, |
| - Mieczysław Kosmański | – dyrektor Delegatury NIK w Warszawie, |
| - Wojciech Misiąg | – doradca Prezesa NIK, |
| - Józef Płoskonka | – doradca Prezesa NIK, |
| - Czesława Rudzka-Lorentz ⁶ | – dyrektor Departamentu Administracji Publicznej, |
| - Bogdan Skwarka | – dyrektor Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego (Sekretarz Kolegium NIK). |

Kompetencje Kolegium NIK

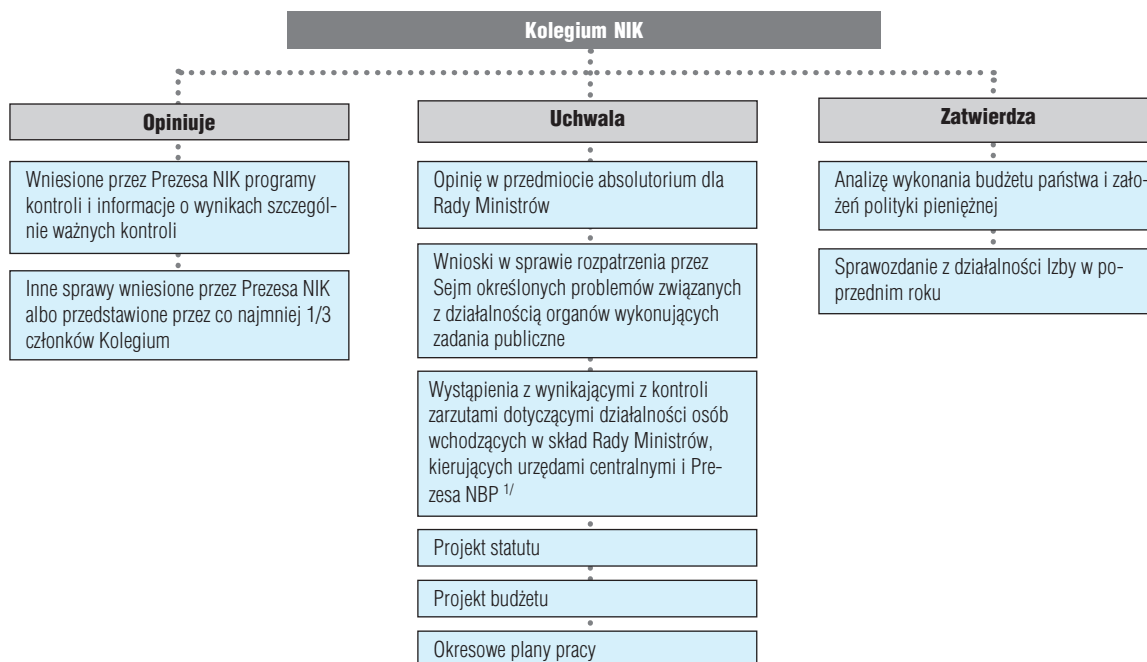
Do kompetencji Kolegium NIK należy zatwierdzanie, uchwalanie i opiniowanie wyszczególnionych w schemacie nr 3 dokumentów oraz spraw.

5 Do 16 czerwca 2009 r.

6 Do 10 sierpnia 2009 r.

Schemat nr 3.

Kompetencje Kolegium NIK



^{1/} A także osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK.

Do zadań Kolegium NIK należy także rozpatrywanie zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych przekazywanych przez Prezesa NIK lub wiceprezesów. Uchwały Kolegium w tych sprawach są ostateczne.

Posiedzeniom Kolegium NIK przewodniczy Prezes NIK lub wyznaczony przez niego wiceprezes. Uchwały zapadają w obecności co najmniej połowy składu Kolegium, w tajnym głosowaniu, większością głosów.

Ogólne dane o działalności w 2009 r.

W 2009 r. odbyło się 15 posiedzeń Kolegium NIK, w tym dwa seminaryjne, poświęcone jubileuszowi 90-lecia NIK oraz debacie nad nowelizacją ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Kolegium uchwaliło m.in.: pozytywną opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów w zakresie wykonania ustawy budżetowej za 2008 r., zmiany w *Planie pracy NIK na 2009 r.*, projekt budżetu NIK na 2010 r. oraz *Plan pracy NIK na 2010 r.* Zatwierdziło też *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.* i *Sprawozdanie z działalności NIK w 2008 r.* oraz rozpatrzyło zastrzeżenia do 62 wystąpień pokontrolnych.

Rozpatrywanie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych

W 2009 r. Kolegium NIK rozpatrzyło zastrzeżenia do 62 wystąpień podpisanych przez Prezesa lub wiceprezesów NIK, podejmując uchwały oddalające zastrzeżenia w całości, uwzględniające je w części lub w całości. Dane o sposobie rozpatrzenia zgłoszonych zastrzeżeń, w porównaniu z analogicznymi danymi z 2008 r., zawiera tabela nr 1.

Tabela nr 1.

Sposób rozpatrzenia przez Kolegium NIK zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych zgłoszonych w latach 2008-2009

Lp.	Sposób rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpień	2008 r.		2009 r.	
		Liczba wystąpień	Struktura (w %)	Liczba wystąpień	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6
1	Oddalono w całości	11	34,4	19	30,6
2	Uwzględniono w części	14	43,7	36	58,1
3	Uwzględniono w całości	7	21,9	7	11,3
x	Razem	32	100,0	62	100,0

Zastrzeżenia zostały zgłoszone przez:

- 1) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 9 grudnia 2008 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie prywatyzacji w drodze oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania;
- 2) Ministra Środowiska do wystąpienia z 20 listopada 2008 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Środowiska dotyczącej działania służb publicznych w zakresie recyklingu sprzętu technicznego;
- 3) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 21 listopada 2008 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie wykonywania przez Ministra Skarbu Państwa zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad gospodarowaniem majątkiem Skarbu Państwa wchodzącym w skład tzw. zespołu torów wyścigów konnych na Służewcu w Warszawie w latach 2004-2008 (do 31 lipca), z uwzględnieniem działań podejmowanych na rzecz rozwiązania problemu organizowania wyścigów konnych na tym terenie;
- 4) Ministra Finansów do wystąpienia z 11 grudnia 2008 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Finansów w zakresie sprawowanego przez Ministra Finansów nadzoru i kontroli nad egzekwowaniem przez urzędy skarbowe należności podatkowych i niepodatkowych w latach 2007-2008 (I półrocze);
- 5) Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia z 17 grudnia 2008 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczącej realizacji Projektu Nowa Księga Wieczysta oraz sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w zakresie terminowości postępowań wieczystoksięgowych;
- 6) Głównego Inspektora Ochrony Środowiska do wystąpienia z 20 listopada 2008 r., skierowanego po kontroli Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska w zakresie recyklingu sprzętu technicznego;
- 7) Ministra Pracy i Polityki Społecznej do wystąpienia z 19 grudnia 2008 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie zdolności administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013;
- 8) Ministra Sportu i Turystyki do wystąpienia z 19 stycznia 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Sportu i Turystyki w zakresie przygotowania Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012;
- 9) Ministra Infrastruktury do wystąpienia z 15 stycznia 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Infrastruktury w zakresie przygotowania Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012;
- 10) Komendanta Głównego Policji do wystąpienia z 23 grudnia 2008 r., skierowanego po kontroli Komendy Głównej Policji w zakresie realizacji *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2009*;
- 11) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wystąpienia z 13 stycznia 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie realizacji w latach 2005-2008 (do 14 listopada) projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) oraz Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP);
- 12) Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do wystąpienia z 18 grudnia 2008 r., skierowanego po kontroli Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie wydawania zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej oraz ich realizacji;
- 13) Prezesa Polskiej Akademii Nauk do wystąpienia z 31 stycznia 2009 r., skierowanego po kontroli Polskiej Akademii Nauk w zakresie gospodarowania składnikami majątku trwałego w latach 2002-2008 (I półrocze);
- 14) Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do wystąpienia z 31 stycznia 2009 r., skierowanego po kontroli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie gospodarowania wybranymi składnikami majątku trwałego Polskiej Akademii Nauk;
- 15) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 31 stycznia 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie wykonywania uprawnień w odniesieniu do składników majątku trwałego stanowiących własność Skarbu Państwa i użytkowanych przez Polską Akademię Nauk w okresie od 15 października 1997 r. do 14 listopada 2008 r.;
- 16) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 6 stycznia 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie działalności Ministra Skarbu Państwa w latach 2005-2007, związanej z restrukturyzacją i prywatyzacją sektora stocznioowego w Polsce;
- 17) Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do wystąpienia z 12 lutego 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w zakresie ochrony udostępniania zasobów muzealnych w latach 2006-2008 (I półrocze);

- 18) Ministra Gospodarki do wystąpienia z 15 stycznia 2009 r., skierowanego po kontroli Inowrocławskich Kopalni Soli „Solino” SA z siedzibą w Inowrocławiu w zakresie przekształceń własnościowych oraz działalności Spółki w latach 1997-2007;
- 19) Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do wystąpienia z 27 stycznia 2009 r., skierowanego po kontroli centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie przygotowania Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012;
- 20) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do wystąpienia z 6 stycznia 2009 r., skierowanego po kontroli Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie restrukturyzacji i prywatyzacji sektora przemysłu stoczniowego w latach 2005-2007;
- 21) Ministra Środowiska do wystąpienia z 13 stycznia 2009 r., skierowanego po kontroli Inowrocławskich Kopalni Soli „Solino” SA z siedzibą w Inowrocławiu w zakresie przebiegu likwidacji Kopalni;
- 22) Szefa Kancelarii Sejmu do wystąpienia z 15 kwietnia 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 02 – Kancelaria Sejmu;
- 23) Ministra Zdrowia do wystąpienia z 14 kwietnia 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Zdrowia w zakresie realizacji wybranych zadań *Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych* w latach 2006-2008 (I półrocze);
- 24) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 18 lutego 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie sprzedaży udziałów (akcji) mniejszościowych w latach 2005-2008 (I półrocze);
- 25) Ministra Infrastruktury do wystąpienia z 31 marca 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Infrastruktury w zakresie działalności PKP CARGO SA na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych;
- 26) Ministra Pracy i Polityki Społecznej do wystąpienia z 2 marca 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie utworzenia i funkcjonowania Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności, a także wykonywania przez wojewódzkie zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności badań specjalistycznych oraz realizacji wniosków z kontroli funkcjonowania orzecznictwa lekarskiego ZUS oraz systemu orzekania o niepełnosprawności;
- 27) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 24 kwietnia 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 36 – Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2008 r., a także planów finansowych Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa i Funduszu Rekompensacyjnego;
- 28) Ministra Zdrowia do wystąpienia z 27 kwietnia 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 46 – Zdrowie;
- 29) Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego do wystąpienia z 21 kwietnia 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. w zakresie realizacji wydatków ze środków publicznych na inwestycje budowlane, cz. 28 – Nauka i cz. 38 – Szkolnictwo wyższe;
- 30) Kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych do wystąpienia z 23 kwietnia 2009 r., skierowanego po kontroli budżetu państwa w 2008 r., cz. 54 – Urząd ds. Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych;
- 31) Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia z 29 kwietnia 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 15/00 – Sądy powszechne i cz. 15/01 – Ministerstwo Sprawiedliwości;
- 32) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do wystąpienia z 18 kwietnia 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 33) Ministra Gospodarki do wystąpienia z 18 kwietnia 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 20 – Gospodarka;
- 34) Ministra Rozwoju Regionalnego do wystąpienia z 30 kwietnia 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 34 – Rozwój regionalny;
- 35) Szefa Kancelarii Prezydenta RP do wystąpienia z dnia 30 kwietnia 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 01 – Kancelaria Prezydenta RP;
- 36) Komendanta Głównego Policji do wystąpienia z 5 maja 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji;
- 37) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wystąpienia z 5 maja 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 42 – Sprawy wewnętrzne oraz planu finansowego Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego;

- 38) Prezesa Polskiej Akademii Nauk do wystąpienia z 5 maja 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 67 – Polska Akademia Nauk;
- 39) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wystąpienia z 6 maja 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 17 – Administracja publiczna, cz. 27 – Informatyzacja, cz. 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne;
- 40) Ministra Sportu i Turystyki do wystąpienia z 5 maja 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 25 – Kultura fizyczna i sport oraz planów finansowych Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów;
- 41) Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego do wystąpienia z 6 maja 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 28 – Nauka, cz. 38 – Szkolnictwo wyższe oraz planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej;
- 42) Ministra Pracy i Polityki Społecznej do wystąpienia z 4 maja 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 31 – Praca, cz. 63 – Sprawy rodziny oraz planu finansowego Funduszu Pracy;
- 43) Prezesa Głównego Urzędu Miar do wystąpienia z 18 kwietnia 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 64 – Główny Urząd Miar;
- 44) Ministra Gospodarki do wystąpienia z 27 marca 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Gospodarki w zakresie restrukturyzacji sektora elektroenergetyki oraz bezpieczeństwa sieci energetycznych;
- 45) Głównego Inspektora Sanitarnego do wystąpienia z 7 maja 2009 r., skierowanego po kontroli Głównego Inspektoratu Sanitarnego w zakresie wykonywania przez Głównego Inspektora Sanitarnego zadań dotyczących koordynacji i nadzoru w zakresie działań antykorupcyjnych, wynikających z przepisów ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
- 46) Ministra Gospodarki do wystąpienia z 19 czerwca 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Gospodarki w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa w latach 2004-2008, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji nadzoru w spółkach górnictwa kamiennego;
- 47) Ministra Gospodarki do wystąpienia z 3 lipca 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Gospodarki w zakresie funkcjonowania i rozszerzania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008;
- 48) Ministra Infrastruktury do wystąpienia z 2 września 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Infrastruktury, dotyczącej funkcjonowania organów administracji rządowej w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy oraz sprawowania nadzoru nad tą działalnością;
- 49) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 10 sierpnia 2009 r., skierowanego po kontroli „Textilimpex” sp. z o.o. w Łodzi, dotyczącej przygotowania Spółki do prywatyzacji, sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz działań podejmowanych przez jej organy w latach 2004-2008;
- 50) Ministra Zdrowia do wystąpienia z 24 lipca 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Zdrowia dotyczącej działalności legislacyjnej Ministra Zdrowia w zakresie wydawania rozporządzeń w latach 2007-2008;
- 51) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 23 lipca 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa w latach 2004-2008;
- 52) Ministra Zdrowia do wystąpienia z 26 sierpnia 2009 r., skierowanego po kontroli dotyczącej sprawowania przez Ministra Zdrowia nadzoru nad wykonaniem planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia w 2008 r.;
- 53) Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej do wystąpienia z 25 maja 2009 r., skierowanego po kontroli Urzędu Komunikacji Elektronicznej dotyczącej działalności państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, z uwzględnieniem przepływów finansowych i jakości świadczonych usług w latach 2006-2008 (3 kwartały);
- 54) Ministra Obrony Narodowej do wystąpienia z 11 września 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Obrony Narodowej w zakresie prawidłowości udzielania przez Ministra Obrony Narodowej dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych oraz ich rozliczania;
- 55) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wystąpienia z 18 września 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych;
- 56) Ministra Sportu i Turystyki do wystąpienia z 18 września 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Sportu i Turystyki

w zakresie prawidłowości udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych;

- 57) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 24 lipca 2009 r., skierowanego w związku z kontrolą sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółce z większościami udziałem Skarbu Państwa – Towarzystwie Finansowym „Silesia” sp. z o.o. w Katowicach;
- 58) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 12 października 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie realizacji strategii prywatyzacji uzdrowiskowych spółek Skarbu Państwa w latach 2005-2009 (I półrocze);
- 59) Ministra Zdrowia do wystąpienia z 12 października 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Zdrowia w zakresie realizacji strategii prywatyzacji uzdrowiskowych spółek Skarbu Państwa;
- 60) Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych do wystąpienia z 19 października 2009 r., skierowanego po kontroli Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – Oddział we Wrocławiu w zakresie realizacji w 2008 r. finansowanej ze środków budżetu państwa budowy obwodnicy Wrocławia A8 (tzw. Autostradowej Obwodnicy Wrocławia);
- 61) Prezesa Narodowego Banku Polskiego do wystąpienia z 5 października 2009 r., skierowanego po kontroli Narodowego Banku Polskiego, dotyczącej realizacji zadań związanych z obsługą budżetu państwa, gospodarką własną w 2008 r. oraz sprawowaniem nadzoru właścicielskiego nad Spółką z o.o. Bazy i Systemy Bankowe w latach 2006-2008;
- 62) Ministra Gospodarki do wystąpienia z 12 listopada 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Gospodarki w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych w administracji publicznej w latach 2005-2009 (I półrocze);
Kolegium NIK pozostawiło bez rozpatrzenia:
 - a) z powodu zgłoszenia po terminie⁷:
 - zastrzeżenia Ministra Zdrowia do wystąpienia z 7 stycznia 2009 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Zdrowia dotyczącej zdolności administracji publicznej do korzystania z funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego – Kapitał Ludzki 2007-2013;
 - zastrzeżenia Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia z 5 maja 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania przez Ministerstwo Sprawiedliwości budżetu państwa w 2008 r., cz. 37 – Sprawiedliwość;
 - b) z powodu zgłoszenia przez osoby nieuprawnione:
 - zastrzeżenia Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej do wystąpienia z 27 kwietnia 2009 r., skierowanego po kontroli wykonania przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej budżetu państwa w 2008 r., cz. 44 – Zabezpieczenie społeczne oraz audytu Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich;
 - zastrzeżenia Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Edukacji Narodowej do wystąpienia z 16 października 2009 r., skierowanego po kontroli Urzędu Gminy i Miasta w Warce w zakresie efektów i prawidłowości realizacji projektu edukacyjnego SPORZL *Wszystko zaczyna się od marzeń*.

Opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za 2008 r.

Kolegium NIK uchwaliło 9 czerwca 2009 r. pozytywną opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za 2008 r. Uznało, że kwoty dochodów, wydatków i deficytu, podane w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.* stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów części. Wyniki badań przeprowadzonych przez NIK potwierdziły rzetelność tych danych. Należy zatem uznać, że *Sprawozdanie* przekazuje prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa. Wskazało jednak na nieprawidłowe ujęcie zaangażowania środków budżetowych w wysokości około 1,4 mld zł jako zobowiązań, co spowodowało zawyżenie zobowiązań państwowych jednostek budżetowych w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

Wyrażając opinię, Kolegium NIK wzięło pod uwagę wysokość dochodów budżetu państwa – wyniosły one 253,5 mld zł i były o 28,3 mld zł niższe od zaplanowanych w ustawie. Wydatki, które zrealizowano w wysokości 277,9 mld zł, były natomiast o 31,1 mld zł niższe od limitu ustawowego. W rezultacie deficyt budżetu państwa, planowany na 27,1 mld zł, wyniósł 24,3 mld zł. Dochody, wydatki i deficyt były więc o 10,1% niższe od kwot określonych w ustawie budżetowej. Zdaniem Kolegium NIK podstawową przyczyną wystąpienia rozbieżności między planowanymi oraz zrealizowanymi dochodami i wydatkami było przyjęcie nierealistycznej prognozy dochodów z podatków pośrednich, a także relatywnie niskie wykorzystanie środków Unii Europejskiej, będące konsekwencją przyjęcia zbyt optymistycznych założeń co do możliwości wdrożenia w 2008 r. programów w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013 oraz opóźnień w realizacji tych programów.

⁷ Por. art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK.

Ustosunkowując się do zmniejszenia przez Ministra Finansów kwot środków finansowych, przekazanych dysponentom w grudniu 2008 r., co miało związek z zagrożeniem przekroczenia ustawowego limitu deficytu budżetu państwa, Kolegium NIK zwróciło uwagę na fakt, iż działanie to nie miało wprawdzie istotnego wpływu na realizację w 2008 r. zadań finansowanych z budżetu państwa, jednak powstałe z tego tytułu zobowiązania obciążą wydatki budżetowe kolejnego roku. Zdaniem Kolegium NIK, Minister Finansów nie wykorzystał wszystkich możliwości ograniczenia negatywnych skutków niepełnego wykonania dochodów budżetowych.

Odnośząc się do relacji długu sektora publicznego do PKB, która zwiększyła się w latach 2007-2008 z 44,9% do 47,1%, Kolegium NIK zwróciło uwagę, że wykazany w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa deficyt sektora finansów publicznych wyniósł wprawdzie 20 mld zł (1,6% PKB), jednak ustalony według obowiązujących w Unii Europejskiej zasad statystyki finansów publicznych był on znacznie wyższy (3,9% PKB wobec 1,9% w 2007 r.). Ponadto uznano, że wysoki wzrost gospodarczy, jaki miał miejsce w ostatnich latach, nie został wykorzystany do racjonalizacji wydatków publicznych. Stąd też pogorszenie koniunktury gospodarczej wpłynęło niekorzystnie na wyniki całego sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Skala i waga nieprawidłowości w wykonaniu budżetu państwa w 2008 r., stwierdzonych przez NIK w poszczególnych częściach budżetowych, była stosunkowo niewielka i porównywalna z poprzednim rokiem. Najczęściej występującymi nieprawidłowościami były nierzetelne planowanie wydatków majątkowych oraz brak skutecznego nadzoru nad planowaniem, przygotowaniem i finansowaniem inwestycji ze strony dysponentów części budżetowych.

Kolegium NIK jednocześnie wskazało na pogarszającą się czytelność dokumentów budżetowych, a zwłaszcza sposobu prezentowania operacji związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem środków pochodzących z budżetu UE, utrudniającego ocenę procesów ich absorpcji oraz analizę struktury wydatków, a także deficytu budżetu państwa i sektora finansów publicznych.

Posiedzenia seminaryjne

W 2009 r. kontynuowano formułę seminaryjnych posiedzeń Kolegium NIK. Są one miejscem debaty nad istotnymi zagadnieniami funkcjonowania państwa.

Jubileusz 90-lecia NIK

W dniu 6 lutego 2009 r., w Sali Kolumnowej Sejmu, odbyło się seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK, poświęcone jubileuszowi 90-lecia NIK. Udział w posiedzeniu, obok członków Kolegium NIK, wzięli m.in.: Prezydent RP, wicemarszałkowie Sejmu i Senatu, przedstawiciel Metropolity Warszawskiego, byli prezesi NIK, Prezes NBP, posłowie z Komisji ds. Kontroli Państwowej z jej przewodniczącym i wiceprzewodniczącymi, szefowie Kancelarii Prezydenta RP i Kancelarii Sejmu, zastępca szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przedstawiciele świata nauki oraz wielu innych znamienitych Gości.

Prezes NIK, witając przybyłych na uroczystość, stwierdził m.in., że z jednej strony budzą w nas najwyższy podziw dokonania twórców i organizatorów Izby i to, jak dalekosiężnie rozumieli istotę kontroli państwowej ustanawiając podstawy funkcjonowania NIK, z drugiej zaś powinny towarzyszyć nam rozważania nad tym, jak w ciągu minionych 90 lat zmieniły się świat i Polska, i jakie stawia to wyzwania przed Najwyższą Izbą Kontroli. Musimy nadążać za wydarzeniami, a nawet wyprzedzać to, co dzieje się w państwie, aby jako niezależny organ kontroli państwowej dobrze służyć krajowi i społeczeństwu.

W okolicznościowym wystąpieniu Prezydent RP prof. Lech Kaczyński stwierdził m.in.: (...) *Najwyższa Izba Kontroli już przed wojną miała uprawnienia istotnie szersze niż podobne organy, działające czy to jako izby obrachunkowe, czy do dziś funkcjonujące trybunały kontrolne. W Polsce są zwolennicy takiego modelu, ale uważam, że należało podtrzymać tradycję i zachować model izby obrachunkowej, jednak o nieporównywalnie szerszych kompetencjach. Najwyższa Izba Kontroli nie jest dziś organem kontroli budżetowej, lecz organem kontroli państwa. (...) Dlatego po okresie wypracowywania procedur i standardów funkcjonowania, z okazji doniosłego jubileuszu 90-lecia, życzę Najwyższej Izbie Kontroli przede wszystkim stabilizacji prawnej. Życzę także, abyście Panie i Panowie działali z taką samą energią jak dotychczas, aby NIK była instytucją skuteczną i dobrze znaną.*

Życzenia skutecznego działania dla pożytku publicznego, dla dobra wspólnego skierowali też pod adresem NIK i jej pracowników kolejni goście⁸.

⁸ Głos zabrali: Wicemarszałek Sejmu K. Putra, Wicemarszałek Senatu Z. Romaszewski, Ks. Biskup T. Pikus, Prezes NBP S. Skrzypek, Poseł do Parlamentu Europejskiego i były Prezes NIK J. Wojciechowski, Wiceprzewodniczący Komisji ds. Kontroli Państwowej i były Prezes NIK M. Sekula, Wiceprzewodniczący Komisji ds. Kontroli Państwowej M. Błaszczak.

Zebrani wysłuchali następnie referatu *Najwyższa Izba Kontroli u podstaw siły i praworządności Rzeczypospolitej*⁹. Misja Izby od początku jej historii w niepodległej Rzeczypospolitej – stwierdził mówca – polegała na coraz dokładniejszym wnikaniu w kolejne dziedziny działalności państwa. Z uznaniem spotyka się także i dziś wybór kierunków kontroli. *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi* – jest badaniem nie tylko wypełniania przez władzę swych powinności z zakresu bezpieczeństwa i zapewnienia podstawowych potrzeb obywateli, ale także pragmatyzmu działania jej organów, profesjonalizmu, sprawności, skuteczności i sprawiedliwości – jednym słowem tego wszystkiego, co ma służyć wykonywaniu obowiązku służby obywatelom. Podobnie oceniany jest zamiar badania efektywności zarządzania zasobami publicznymi w Polsce i dokonania analizy stopnia wykorzystania naszego członkostwa w Unii Europejskiej.

Wysoka ocena bieżącego funkcjonowania NIK nie zwalnia wszakże z prób formułowania wizji celu, sposobu i skutków działania NIK na następne dziesiątki lat. Sądzę – kontynuował mówca – że jest to dobry moment do podjęcia rozważań, czy nie należy przystąpić do budowania, choćby tylko w zarysie, koncepcji przyszłościowego Trybunału Kontroli Państwa, organu klarownie ukształtowanego ustrojowo. Dzisiejsza NIK jest bowiem instytucją trochę o charakterze administracyjnym, trochę sądowym i trochę parlamentarnym. W poszukiwaniu te wpisują się też propozycje dotyczące zmian w postępowaniu kontrolnym. Czy dotychczasowa forma rozpoznawania zastrzeżeń zgłaszanych przez podmioty kontrolowane, angażująca powoływane w ramach NIK komisje odwoławcze i rozstrzygające, nie powinna zostać zastąpiona postępowaniem instancyjnym o charakterze sądowym? Być może, w formułowaniu przez NIK ocen i wniosków oraz rozpatrywaniu zastrzeżeń jednostek kontrolowanych należy bardziej postrzegać arbitrażową rolę Izby. Funkcje te należałoby jednak wzbogacić o przepisy zapewniające mocniejszą niż obecnie, możliwość egzekwowania dezyderatów Izby. Spełniana przez NIK ważna rola informacyjna i ostrzegawcza wydaje się już niewystarczająca.

Siła i praworządność – stwierdził na zakończenie mówca – to również suwerenność ustroju państwowego, a zatem rozwiązań prawnych świadczących o naszej tożsamości narodowej. To właśnie oznacza ostoję mocy i trwałości Rzeczypospolitej.

Zamykając uroczyste posiedzenie Kolegium Prezes NIK podziękował wszystkim zabierającym głos za życzenia skierowane pod adresem pracowników NIK. Przejawiała się w nich troska o to, aby każdy pamiętał o najważniejszych powinnościach kontrolerów – o uczciwości, rzetelności oraz bezstronności w pełnieniu obowiązków i prezentowaniu ocen, albowiem są one fundamentalne dla funkcjonowania NIK i jej znaczenia w państwie¹⁰.

Debata na temat nowelizacji ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli

W dniu 8 września 2009 r. Kolegium NIK debatowało o projektowanej, będącej przedmiotem prac legislacyjnych w Sejmie RP, nowelizacji *ustawy o NIK*. W obradach, obok członków Kolegium NIK, uczestniczyli m.in. dwaj byli prezesi NIK, posłowie – członkowie Komisji ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP, przedstawiciele Kancelarii Prezydenta RP i Kancelarii Sejmu oraz świata nauki¹¹.

Otwierając seminarium Prezes NIK przypomniał, że Kolegium NIK, dostrzegając potrzebę zmian w ustawie, już w lutym 2008 r. przedstawiło Sejmowi swój projekt w tej sprawie. Komisja ds. Kontroli Państwowej powołała wówczas podkomisję nadzwyczajną, powierzając jej przygotowanie projektu nowelizacji. Wiele rozwiązań przyjętych w tym dokumencie – stwierdził – może budzić obawy o możliwość sprawnego działania NIK oraz zachowanie jej niezależności. Z kolei propozycje Izby nie znalazły zrozumienia u części parlamentarzystów. Stąd próba ponownego przybliżenia ich w czasie seminaryjnego posiedzenia Kolegium, krótko przed drugim czytaniem w Sejmie, by umożliwić dokonanie poprawek w proponowanej nowelizacji.

– Wszyscy, kontynuował Prezes NIK, politycy również, deklarują, że NIK powinna być instytucją trzymającą się jak najdalej od bieżącej polityki. Tymczasem niektóre z proponowanych przez komisję sejmową rozwiązań grożą takim uwikłaniem. Największy niepokój budzą trzy propozycje: sposobu powoływania i odwoływania wiceprezesów, udziału przedstawiciela Marszałka Sejmu w komisjach konkursowych wyłaniających dyrektorów i wicedyrektorów oraz zewnętrznego audytu NIK.

Zmiana sposobu powołania wiceprezesów i przyznanie marszałkowi tego uprawnienia na wyłączność w sytuacji, gdy nie rozpozna lub nie uwzględni w ciągu 3 miesięcy wniosku prezesa NIK w tej sprawie oznacza, że może on uzyskać dodatkowe

9 Referat wygłosił prof. dr. hab. W. Katner.

10 Pełną relację z przebiegu uroczystości jubileuszowych, wraz z wystąpieniami zaproszonych Gości, zamieszczono w *Kontroli Państwowej* nr 2/2009, str. 3-89.

11 Relację z przebiegu posiedzenia seminaryjnego Kolegium NIK zamieszczono w *Kontroli Państwowej* nr 5/2009, str. 133-148. W rozdziale III.3.1 *Sprawozdania pn. Działalność kontrolna NIK, Współpraca z Sejmem RP, Wystąpienia Prezesa NIK*, zrelacjonowano wystąpienia Prezesa NIK na posiedzeniach plenarnych Sejmu (w dniach 9 i 24 września 2009 r.), prezentujące stanowisko NIK wobec nowelizacji ustawy o NIK. W podrozdziale pn. *Współpraca z Komisją ds. Kontroli Państwowej* przedstawiono natomiast przebieg prac nad komisyjnym projektem *ustawy o zmianie ustawy o NIK* oraz udział przedstawicieli NIK w tych pracach.

uprawnienie w wyniku własnego zaniechania. Jest to – stwierdził Prezes NIK – rozwiązanie niespotykane. Odejście od obowiązującej zasady, że wiceprezesów powołuje Marszałek Sejmu na wniosek prezesa, co z definicji oznacza potrzebę uzgodnienia kandydatur, może prowadzić do upolitycznienia tej procedury, a w konsekwencji pracy NIK. Politycznie umocowani wiceprezesi będą przecież nie tylko współkierowali Izbą, ale również podpisywali – tak jak dotychczas – wystąpienia pokontrolne i informacje o wynikach kontroli, czyli będą w ostateczny sposób decydowali o ocenie kontrolowanych. W projekcie nie uwzględniono jednak przesłanek do odwołania wiceprezesa, gdyby nie wywiązywał się z obowiązków. Nawet niewykonywanie poleceń Prezesa NIK nie dawałoby takiej możliwości, mimo iż pełną odpowiedzialność za funkcjonowanie Izby przed Sejmem ponosi Prezes NIK. Z kolei przepis przejściowy przewidujący wygaśnięcie stosunku pracy wszystkich dotychczasowych wiceprezesów nie ma uzasadnienia merytorycznego i w zasadzie służy tylko temu, aby stworzyć możliwość powołania trzech – bo tak ustalają proponowane przepisy – kolejnych wiceprezesów. Zapewne według nowych zasad.

Również proponowany udział przedstawiciela Marszałka Sejmu w komisjach konkursowych wylaniających kandydatów na dyrektorów i wicedyrektorów – w ocenie Prezesa NIK – wydaje się stwarzać możliwość wprowadzenia świata polityki do procedury, która powinna być jak najdalsza od takiego rozwiązania. Łatwo sobie wyobrazić, że pod koniec kadencji kandydaci do nominacji będą chcieli zabiegać o, nazwijmy to, przychylność takiego przedstawiciela, którym może być aktywny polityk partyjny sejmowej większości. W związku z tym – nawet gdyby przedstawiciel marszałka w komisji konkursowej formalnie nie miał prawa głosowania, a był tylko obserwatorem – to sam mechanizm wprowadzenia świata polityki do procedury naboru jest w najwyższym stopniu kontrowersyjny. Podważałby przy tym wiarygodność przyszłego dyrektora lub wicedyrektora powołanego przy takiej protekcji. Zawsze można byłoby mu zarzucić, że został wybrany pod wpływem politycznych nacisków.

Odnosząc się do zamiaru wprowadzenia audytu zewnętrznego NIK, Prezes zaznaczył, że nie został on w projekcie zdefiniowany co do zakresu, wobec czego nie można wykluczyć, że mógłby być wykorzystywany do badania działalności kontrolnej Izby. Jeżeli miałoby to miejsce, działanie takie pozostawałoby w jaskrawej sprzeczności z konstytucyjną zasadą naczelności NIK. Izba straciłaby cechę organu naczelnego, ponieważ byłaby poddawana osądowi jakiegoś innego podmiotu. Podczas prac nad projektem nowelizacji, Biuro Legislacyjne Sejmu, niektórzy posłowie, ale też przedstawiciele NIK i ja osobiście, zwracaliśmy uwagę na potrzebę doprecyzowania pojęcia audytu, aby mógł dotyczyć wyłącznie działalności finansowej, czyli wykonania budżetu NIK.

Prezes NIK odniósł się następnie do propozycji zmian w ustawie, niemających wprawdzie – jak zaznaczył – znaczenia ustrojowego, ale istotnych dla sprawnego funkcjonowania Izby. Niekorzystny dla procedur kontrolnych jest projekt mechanicznego połączenia dzisiejszego protokołu kontroli z wystąpieniem pokontrolnym. Najważniejszym mankamentem podstawowego dokumentu z kontroli w jego nowym kształcie jest brak podpisu kontrolowanego pod ustalonym stanem faktycznym. Może to prowadzić do sytuacji, w której to, co ustali kontroler, będzie odbiegać od rzeczywistego stanu faktycznego, a kontrolowany dopiero na etapie zastrzeżeń będzie miał możliwość jego skorygowania. Łatwo więc jest sobie wyobrazić, że jedynym wyjściem z takiej sytuacji będzie wznowienie czynności kontrolnych, co w oczywisty sposób nie tylko nie skróci postępowania, ale je znacząco wydłuży.

Kolejna kwestia – podkreślił Prezes NIK – dotyczy kadencyjności stanowisk dyrektorów i wicedyrektorów. Rozwiązanie to ma zdecydowanie więcej wad niż zalet. Łatwo sobie wyobrazić, że pod koniec kadencji będzie trudno dyrektorom podejmować konieczne decyzje, zarówno dotyczące sfery kontrolowanej, jak i zarządzania wewnętrznego. Kadencyjność nie rozwiązuje też problemu niezadowolającego wykonywania obowiązków przez osoby pełniące te funkcje. Przeciwnie, na okres 5 lat zamraża taką sytuację, nie dając praktycznie możliwości odwołania źle pracującego dyrektora czy wicedyrektora. Z kolei po upływie kadencji kolejny prezes będzie miał zbyt dużą swobodę w dokonywaniu zmian na tych stanowiskach, co w powiązaniu z udziałem przedstawiciela Marszałka Sejmu w komisjach konkursowych oraz proponowanym sposobem wybierania wiceprezesów, może doprowadzić do podzielenia Izby na swoiste „księstwa”, które będą kierowane niezależnie od Prezesa NIK.

W dyskusji¹², jej uczestnicy nawiązywali do tez przedstawionych w wystąpieniu Prezesa NIK. Podejmowali też rozważania ogólniejszej natury. Przypomniano, iż NIK jest instytucją konstytucyjną, poczynając od Konstytucji Marcowej z 1921 r.,

12 Po wystąpieniu Prezesa NIK, w dyskusji wzięli udział: Poseł sprawozdawca projektu zmian w *ustawie o NIK*, Wiceprzewodniczący Komisji ds. Kontroli Państwowej, były Prezes NIK M. Sekuła; Poseł do Parlamentu Europejskiego, były Prezes NIK J. Wojciechowski; Przewodniczący Komisji ds. Kontroli Państwowej A. Czarotowski oraz posłowie z tej Komisji: M. Cebula, J. Krasoń (zastępca Przewodniczącego), J. Religa i J. Wiśniewska; prof. W. Katner; prof. P. Sarnecki; dr R. Piotrowski; prof. A. Sylwestrzak; dyrektorzy i wicedyrektorzy departamentów i delegatur NIK: G. Buczyński, P. Biedziak (rzecznik prasowy NIK), A. Donigiewicz, A. Sowiński, A. Myrta oraz doradca Prezesa NIK dr W. Misiąg.

jeśli weźmiemy *sensu stricte* akty konstytucyjne, a *sensu largo* – od 4 lutego 1919 r., kiedy to została utworzona dekretem Naczelnika Państwa. W aktualnych przepisach konstytucyjnych, NIK znajduje się, obok regulacji dotyczącej Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w rozdziale pod wspólnym tytułem *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*. Ze względu na pozycję NIK, jej historię, toczy się w nauce polskiego prawa konstytucyjnego dyskusja, czy nie posiada ona tyle usamodzielniających ją elementów, że można mówić o powołaniu przez Konstytucję odrębnej władzy kontrolującej?

Odpowiadając na to pytanie należy, zdaniem dyskutantów, wziąć pod uwagę fakt, że poza tym, iż NIK jest organem konstytucyjnym, to również – w pełnym tego słowa znaczeniu – samodzielnym. Nie jest traktowana przez Konstytucję jako organ Sejmu, np. na wzór Marszałka Sejmu, czy komisji. Nie jest też organem opiniodawczym, czy pomocniczym, jak Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Nie jest też organem *ad hoc*, jak Rada Gabinetowa, która ma swoje zakotwiczenie konstytucyjne, ale nie jest organem samodzielnym. NIK ponadto jest organem naczelnym, właściwością swą obejmującym całość terytorium państwa.

Fakty te – stwierdził jeden z dyskutantów – przemawiałyby za przyznaniem NIK charakteru czwartej władzy. Jedyne wobec tego organu *Konstytucja RP* i całe ustawodawstwo używa określenia: organ kontroli państwowej – nie branżowej, resortowej, terytorialnej, ale właśnie państwowej. I to państwa rozumianego w myśl art. 1 ustawy zasadniczej jako dobro wspólne wszystkich obywateli. A zatem NIK jest naszym – suwerena, narodu – organem kontroli państwowej.

W dyskusji ostro spierano się, czy NIK powinna być biurem eksperckim, organem sądowym, czyli trybunałem obrachunkowym, a może po prostu biurem kontroli, korzystającym z doświadczeń prawie 90 lat kontroli państwowej w Polsce. Prezentowano m.in. opinię, że Izba nie jest jeszcze organem sądowym, ale kiedyś będzie trybunałem, bo tak być powinno w każdym demokratycznym państwie prawa. Jako argument za takim rozwiązaniem wskazywano na postępowanie orzekające w NIK, które nie spełnia standardów takiego państwa. Zasada kontrydiktoryjności w procedurach musi powodować zrównoważenie racji stron. Kontrolowany, na każdym etapie swojego uczestnictwa w procesie kontroli, powinien mieć prawo do wypowiedzenia swego zdania. Dlatego w przepisach *ustawy o NIK* z 1994 r. w pierwszej kolejności zagwarantowano kontrolowanemu prawo do składania zastrzeżeń oraz do ich rozpoznania.

Rozwiązanie to nie jest jednak doskonałe. Kontrydiktoryjność – podkreślił jeden z mówców – jest zachwiana, bo przecież komisja rozpatrująca zastrzeżenia, czy też zespół orzekający, pochodzi z tej samej instytucji, która przekazała dokument, do którego złożono zastrzeżenia. Mówi się wprawdzie w projekcie nowelizacji ustawy, że ma to być niezależny zespół, ale od kogo niezależny? Od Prezesa na pewno nie będzie niezależny, ponieważ osoby wchodzące w jego skład są pracownikami NIK, a Prezes NIK jest przełożonym kontrolerów. Jedynym wyjściem jest więc zmiana modelu na sądowy. Dlaczego? Ponieważ lepiej służy fundamentalnej zasadzie, że władza kontrolna, jak każda władza, nie może być arbitralna. Już w latach 1993-1994 dyskutowany był w Polsce model najwyższego organu kontroli jako trybunału. Funkcjonuje on w takiej formie m.in. we Francji, Hiszpanii, Belgii, Portugalii i Grecji. Sejm zdecydował wówczas inaczej.

Podczas obecnych prac nad zmianami w *ustawie o NIK*, Komisja, a wcześniej podkomisja wytknęły – w ich przekonaniu – mankamenty procedury kontrolnej, m.in. to, że protokół sporządza jeden przedstawiciel NIK (kontroler), a wystąpienie z ocenami podpisuje inny przedstawiciel (dyrektor, wicedyrektor, prezes czy wiceprezes). Kontrolowani często twierdzą, że dostają do podpisania protokół, opisujący stan faktyczny, z którym się zgadzają, a później w wystąpieniu owe ustalenia stają się zarzutami. Z tych powodów większość komisji zdecydowała, że nową procedurę należy dostosować do modelu eksperckiego.

Stwierdzenie to spotkało się z dezaprobatą kolejnego dyskutanta, który zaproponował przeciwko przekształcaniu NIK w biuro eksperckie. Nigdy nie przyszło mi do głowy – powiedział – żeby tak postrzegać Izbę. Kontrola to prawo jej podejmowania, opisywania wyników oraz ich prezentowania, również obywatelom, którzy przyjmują je z zaufaniem, z wiarą, że to jest rzetelna wiedza o procesach zachodzących w państwie. Jeżeli sprowadzimy rolę NIK do biura eksperckiego, to tak naprawdę nie będziemy mieli kontroli państwowej w Polsce.

Fundamentalną kwestią – stwierdził następny z dyskutantów – jest sama filozofia proponowanych zmian: z jakiego powodu zamierza się ich dokonać i w jakim kierunku mają one prowadzić. Mam wrażenie – kontynuował – że największą wadą *ustawy o NIK* jest to, że obowiązuje 14 lat i poza dokonywaniem na niej zabiegów czysto technicznych, nie była nowelizowana, należy ją więc znowelizować dla samej idei nowelizacji. Zmiana jest potrzebna, jeżeli coś działa źle. Zadzajmy sobie więc pytanie, czy NIK działa źle? Tak źle, aby dramatycznie poszukiwać zmian? Czy analizy wykonania budżetu państwa, które NIK przedkłada Sejmowi, są złe? Czy informacje o wynikach kontroli są złe? Czy są na to skargi?

Czy posłowie źle oceniają działalność NIK? Czy opinia publiczna źle to ocenia? Czy są jakieś afery korupcyjne w NIK, albo w ogóle czy pojawiły się jakieś zarzuty? Nic takiego nie nastąpiło! NIK nie działa wprawdzie idealnie, ale działa dobrze. Chciałbym, aby inne instytucje w państwie działały podobnie jak NIK – popsuć jest bardzo łatwo, naprawić natomiast bardzo trudno. Tymczasem pomysły, które się pojawiły, polegają na naprawianiu czegoś, co nie jest zepsute. Owszem, istnieje potrzeba dostosowania przepisów *ustawy o NIK* do Konstytucji w zakresie postępowania dyscyplinarnego, ale wiadomo o tym od 1997 r., więc nie ten aspekt przyszłych zmian budzi kontrowersje. To co niepokoi, to próba ruszenia filarów Izby – procedury kontrolnej oraz niezależności i stabilności stanowisk kontrolerskich. Prawo o kontroli nie powinno być zmieniane zbyt często. Jest duże ryzyko negatywnych skutków rozmaitych ulepszeń. Zmieniać przepisy należy wtedy, kiedy pojawiają się problemy, których nie można rozwiązać w inny sposób. Skoro NIK jest pożyteczną instytucją, to po co zmieniać prawo? Czy dlatego, że jest prymat polityki nad prawem, dlatego, że ustawodawca jest racjonalny według racjonalności politycznej, a nie naukowej?

Część dyskutantów przychyliła się do propozycji zmian przyjętych w projekcie nowelizacji *ustawy o NIK*. Rola Prezesa NIK jest na tyle dominująca wobec wiceprezesów, że klóci się to z konstytucyjną zasadą kolegialności – stwierdzono w jednej z wypowiedzi. Wiceprezesa są powoływani i odwoływani na wniosek Prezesa przez Marszałka Sejmu, bez udziału Komisji ds. Kontroli Państwowej. Ich pozycja jest więc stosunkowo słaba. Wzmocnienie pozycji wiceprezesów przez powoływanie ich na wniosek prezesa NIK po zasięgnięciu opinii tej komisji na okres kadencji przez Marszałka Sejmu, oznacza zwiększenie kolegialności pracy NIK. Należy też przewidzieć sytuację, w której Prezes NIK nie składa wniosku o powołanie wiceprezesa albo kiedy wniosek taki składa, a nie jest on rozpatrywany przez marszałka lub zostaje rozpatrzony negatywnie, z czym się nie zgadza Prezes NIK i wniosek ponawia. Wówczas powinien pojawić się arbiter, który wkroczy i rozstrzygnie spór. Najlepiej, by tym arbitrem został Marszałek Sejmu. Stąd wprowadzone do projektu rozwiązanie – trzy miesiące na „porozumienie się” Prezesa NIK i Marszałka Sejmu w kwestii powołania wiceprezesów. Także kadencyjność w sprawowaniu funkcji przez wiceprezesów wydaje się rozsądnym rozwiązaniem – wiceprezesa będą bardziej samodzielni, mając gwarancję wypełniania obowiązków, niezależnie od czasu trwania kadencji Prezesa.

Kadencyjność w powoływaniu na stanowiska dyrektorów – w opinii jednego z dyskutantów – należy wprowadzić, aby podnieść poziom ich pracy i zapewnić pozytywny dobór na te stanowiska. Prawie wszystkie systemy demokratyczne uznają wyższość kadencyjnego pełnienia funkcji. W projekcie zaproponowano, aby konkursy na stanowiska dyrektorów odbyły się w ciągu 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy, a wymiana dyrektorów, powtarzana była w okresach 5-letnich. Kadencyjność jest nie tylko dla polityków. Kadencyjność ma wzmacniać sprawujących swoje funkcje, niemniej wprowadzanie proponowanych rozwiązań musi się odbyć w sposób, który w jak najmniejszym stopniu zaburzy pracę NIK. Nie powinien jej natomiast komplikować proponowany w projekcie sposób przeprowadzania konkursów na stanowiska dyrektorskie. Delegat marszałka nie będzie miał w komisjach prawa głosu, a zatem nie będzie mógł wpływać na przebieg postępowania konkursowego.

Kolejny dyskutant nie zgodził się z poglądem, że wprowadzenie audytu zewnętrznego NIK jest posunięciem czysto politycznym. Nie można naruszać zasady niepodważalności wyników kontroli, jednak opinia publiczna powinna wiedzieć, jak gospodaruje się środkami publicznymi w NIK. Powinna być jednak wypracowana definicja zewnętrznego audytu w NIK, określająca, jakie czynności prowadzone przez Izbę mógłby on obejmować, a jakie pozostawałyby poza jego zasięgiem. Wprowadzenie tych prawideł do ustawy byłoby rozsądnym rozwiązaniem.

W dyskusji podniesiono też kwestię ułomnej praktyki w stosowaniu dotychczasowych zapisów *ustawy o NIK*, towarzyszącej sporządzaniu protokołów kontroli. Ustawa mówi – przekonywał kolejny mówca – że protokół zawiera opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli działalności jednostki kontrolowanej, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych. Rozwinęła się jednak przy redagowaniu tego dokumentu praktyka respektowania tylko pierwszej części zacytowanego przepisu dotyczącej stanu faktycznego. Komisja, a wcześniej podkomisja, za niewłaściwe uznała również to, że protokół sporządza jeden przedstawiciel NIK – czyli kontroler, a wystąpienie z ocenami podpisuje inny – dyrektor, wicedyrektor, prezes czy wiceprezes. Kontrolowani często twierdzą, że dostają do podpisania protokół, w którym zapisano stan faktyczny, z którym się zgadzają, a później w wystąpieniu owe ustalenia stają się zarzutami. Dokumentów tych jest zbyt dużo. Zamiast sporządzania protokołu i wystąpienia, lepszym rozwiązaniem będzie przygotowanie jednego, uzgodnionego w NIK, dokumentu, podpisanego przez przeprowadzającego kontrolę i dyrektora,

czy – w szczególnych przypadkach – prezesa lub wiceprezesa. Kontrolowany powinien otrzymywać jeden dokument, który będzie opisem stanu faktycznego wraz z komentarzem.

Przeważały jednak głosy polemizujące z przedstawionymi przez Komisję ds. Kontroli Państwowej propozycjami zmian w *ustawie o NIK*, wypowiedziane zarówno przez część posłów, jak i członków Kolegium NIK – wśród nich także pracowników Izby.

Należy negatywnie ocenić wszystkie rozwiązania destabilizujące NIK – mówili dyskutanci. Trzeba wykluczyć wszystkie te rozwiązania, które niosą ryzyko upolitycznienia, a tym samym zniesienia samodzielności Izby. Dotyczy to w szczególności podkreślanego wzmocnienia pozycji wiceprezesów. Nie na tym polega kolegialność NIK, że jest trzech wiceprezesów, tylko na tym, że jest Kolegium i kolegialność odnosi się do kolegialnego ustalania wyników kontroli, a nie do tego, aby wiceprezesi mieli możliwość prowadzenia własnych gier parlamentarnych. Nie od tego są wiceprezesi. To mają być funkcjonariusze akceptowani przez prezesa, którzy zajmują się pracą, a nie polityką. To jest oczywiste z punktu widzenia relacji między NIK a Sejmem. Racjonalny ustawodawca nie może narzucać apolitycznemu Prezesowi NIK politycznych wiceprezesów. Trzeba im postawić wysokie wymagania merytoryczne, wtedy nie będą polityczni, i dać prezesowi możliwość ich wymiany, gdyby nie wykonywali należycie swoich obowiązków.

Izba – przekonywali dyskutanci – powinna być przede wszystkim niezależna od polityków. NIK potrzebni są także niezależni urzędnicy. Korpus kontrolerski, tak jak korpus służby cywilnej, jest fundamentem instytucji. Kadencyjność jest dla polityków. Już sto lat temu Max Weber powiedział, że aby państwo funkcjonowało, to muszą być ludzie, którzy są temu państwu oddani na całe życie, a nie na pięcioletnią kadencję. Służba kontroli powinna być bezstronna, apolityczna, profesjonalna, niezależna i tworzyć wspólnotę świadomą swej tożsamości i roli w państwie. Również odporna na naciski. Co bowiem może się przydarzyć, gdy dyrektor – jeśli nowelizacja wejdzie w życie – otrzyma telefon z propozycją „nie do odrzucenia” – przeprowadzenia kontroli, dla której nie ma merytorycznego uzasadnienia. Będzie przecież świadomy, że za pół roku mija mu kadencja, więc jeśli będzie chciał być dalej dyrektorem, to najprawdopodobniej nie odmówi, mimo iż nie będzie do przeprowadzenia tej kontroli wystarczających przesłanek. Ktoś, kto będzie mógł wyrzucić presję na dyrektora, będzie ją wywierał, bo będzie wiedział, że dyrektor chce być wybranym na następną kadencję. Kadencyjność dyrektorów – to nie jest dobre rozwiązanie. Nie trzeba „rotować” pracowników na tych stanowiskach.

Propozycja wprowadzenia instytucji audytu zewnętrznego NIK – przypomniał kolejny z mówców – nie jest dziełem sejmowej podkomisji ani komisji, lecz propozycją rządową. Zapis mówiący o tym, że raz na 3 lata Sejm zleci audyt zewnętrzny NIK, a Marszałek Sejmu określi w drodze zarządzenia szczegółowy tryb jego przeprowadzania, Biuro Analiz Sejmowych i niezależni eksperci podważyli w świetle przepisów *Konstytucji RP*. Zakres audytu zewnętrznego oraz uprawnienia podmiotu mającego kontrolować NIK pozostały niedookreślone, co jest rozwiązaniem korupcjogennym. Przez audyt można przecież „profilować” działalność najwyższego organu kontroli: za dużo wydajecie na kontrole wojskowości, za mało na kontrole w kulturze itd. Czyżby chodziło o straszak polityczny, który ciągle będzie wisiał nad Izbą? Oto rządzący posiadający większość sejmową mogą wprowadzić audyt zewnętrzny, a nie wiadomo co się pod tym pojęciem kryje. W ten sposób dochodzi – na co zwróciło uwagę również Biuro Analiz Sejmowych – do próby ograniczenia kompetencji Prezesa NIK. Propozycja ta wprowadza bieżącą politykę do NIK. To samo zastrzeżenie odnosi się do propozycji umieszczenia przedstawicieli Marszałka Sejmu w składach komisji konkursowych. Nie określono przy tym, kto miałby być tym delegatem Marszałka. Czy to będzie poseł, czy ktoś z Kancelarii Sejmu, z partii politycznej, a może z grona naukowców? Nie do Marszałka Sejmu powinno należeć prowadzenie polityki kadrowej w NIK.

Sporom dotyczącym kształtu dokumentów kontroli towarzyszą dwie koncepcje – mówiono w dyskusji – czy mają pozostać protokół i wystąpienie, czy też zostaną zastąpione jednym dokumentem. Różnica zdań jest jak najbardziej merytoryczna. Rzeczywiście to są dwie filozofie. Jedna łatwiejsza, bardziej przejrzysta dla podmiotu kontrolowanego, druga trudniejsza, ale sprawdzająca się przez 20 lat. Warto jednak zauważyć, że na tym tle nigdy nie było spektakularnych sporów między podmiotami kontrolowanymi a NIK. Obecna procedura przewiduje akta kontroli, protokoły, notatki oraz różne dokumenty, łącznie z protokołem, który się podpisuje i kontrolowany może jeszcze złożyć zastrzeżenia, jeżeli ze strony kontrolera nie będzie zadowolającego zainteresowania tym, co ma on do powiedzenia. Kolejnym etapem jest wystąpienie i kontrolowany też ma możliwość złożenia zastrzeżeń. Propozycję wprowadzenia „protokołowystąpienia” uzasadnia się dotychczasowymi, niedobrymi rozwiązaniami, przedłużającymi kontrolę. Zabiegu polegającego na mechanicznym złączeniu protokołu z wystąpieniem i argumentacji, że przyspieszy to kontrolę,

nie można traktować poważnie. To nie ma być szybciej, lecz lepiej; brak jest ponadto przesłanek, że model opierający się na jednym dokumencie będzie skuteczniejszy. Przygotowanie protokołu kontroli jest zasadniczym elementem pracy kontrolera. Można się zastanawiać, jak łączyć pewne elementy obu dokumentów, ale nie należy rezygnować z protokołu.

Debatę zamknął Prezes NIK wyrażając nadzieję, że wszystkie argumenty za i przeciw projektowi, które przedstawiono w trakcie seminaryjnego posiedzenia Kolegium, zostaną wnikliwie przeanalizowane w toku prac parlamentarnych i przysłużą się dobru wspólnemu – rzetelności i obiektywności kontroli państwowej¹³.

13 Sejm przyjął *ustawę o zmianie ustawy o NIK* 24 września 2009 r. uwzględniając poprawki: eliminującą możliwość powołania wiceprezesów bez wniosku Prezesa NIK, wprowadzającą możliwość złożenia przez niego wniosku o odwołanie wiceprezesa w wypadku rażącego naruszenia obowiązków, skreślającą udział przedstawiciela Marszałka Sejmu w komisjach konkursowych wylaniających dyrektorów oraz przesuwającą organizowanie konkursów na okres po 1 stycznia 2013 r. Częściowo zmodyfikował również zapisy o audycie zewnętrznym.

W toku prac senackich podniesiono, iż nieprecyzyjność zapisów nowelizujących ustawę w wersji uchwalonej przez Sejm może zagrażać niezależności NIK w zakresie działalności kontrolnej. Stąd też Senat, w uchwale z 22 października 2009 r., zaproponował poprawkę dookreślającą zakres audytu zewnętrznego, przez dodanie do art. 7a ustępu 3 w brzmieniu: *Audyt nie może dotyczyć działalności kontrolnej NIK*. W jej uzasadnieniu stwierdzono, iż w świetle przyjętych rozwiązań audyt zewnętrzny jest przeprowadzany w zakresie wykonywania budżetu oraz sposobu wydatkowania przez NIK powierzonych jej środków publicznych. Jednakże w celu usunięcia obaw dotyczących możliwości przekroczenia wymienionego zakresu, Senat uznał za zasadne przyjęcie takiej poprawki.

Po rozpatrzeniu poprawek Senatu, ustawa została uchwalona przez Sejm 22 stycznia 2010 r., z wyjątkiem pozytywnie rekomendowanej przez Komisję ds. Kontroli Państwowej poprawki dookreślającej zakres audytu zewnętrznego. Prezydent RP L. Kaczyński odmówił podpisania ustawy i złożył w Trybunale Konstytucyjnym wniosek o zbadanie jej zgodności z Konstytucją RP.

Organizacja wewnętrzna

3.

**Struktura
organizacyjna**

**Właściwość
kontrolna
(rzeczowa)
departamentów
i delegatur**

Etatyżacja

**Bieżące
zarządzanie Izbą**

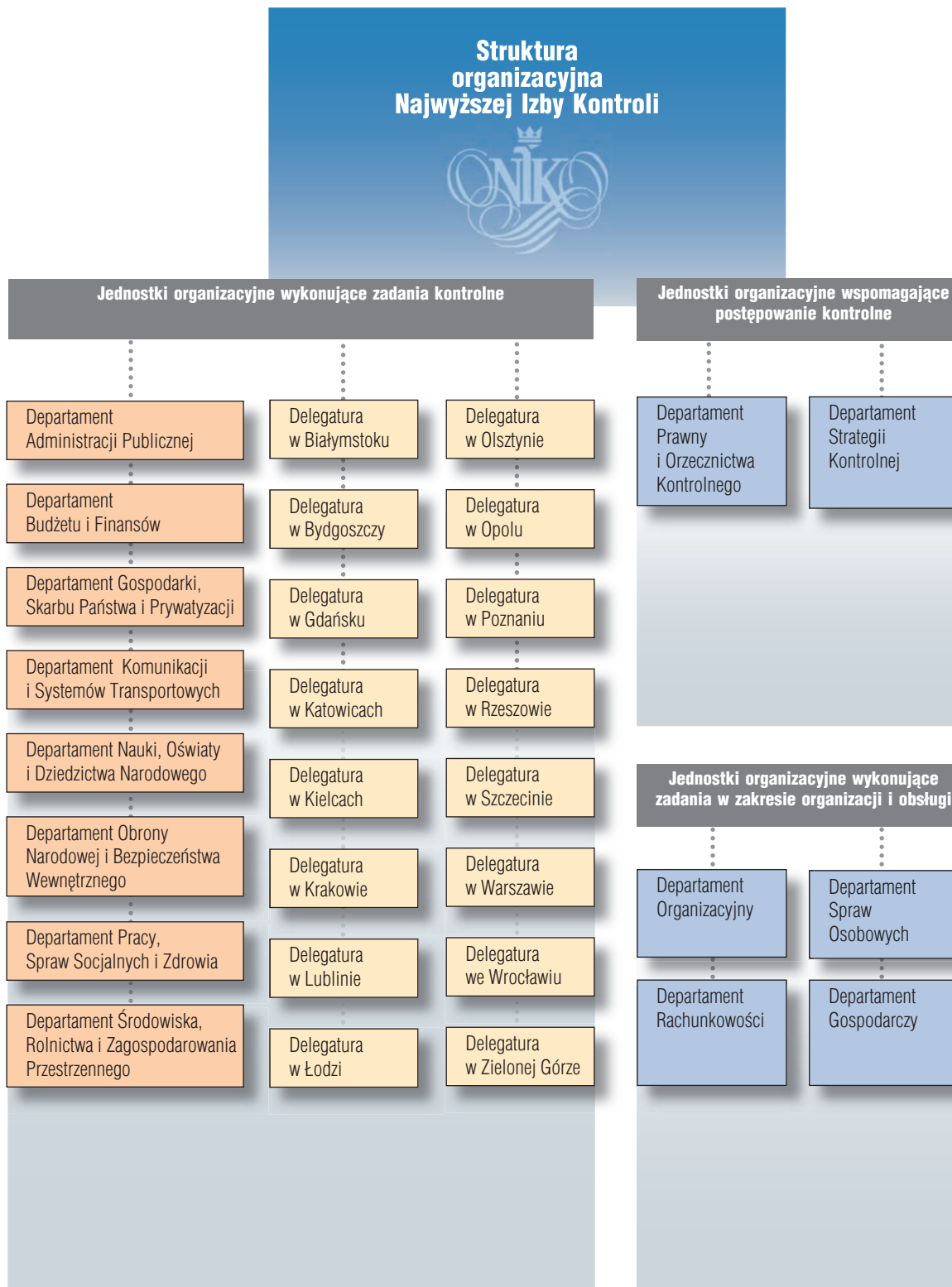
W Najwyższej Izbie Kontroli funkcjonuje 30 jednostek organizacyjnych – departamentów i delegatur. Strukturę organizacyjną ilustruje schemat nr 4.

Departamenty przeprowadzające postępowanie kontrolne i wspomagające je, stosownie do rozwiązań przyjętych w statucie NIK, przeprowadzają lub wspomagają to postępowanie w naczelnym i centralnym organach państwowych w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub funkcjonalnej oraz mogą – w porozumieniu z właściwą terytorialnie delegaturą – przeprowadzać lub wspomagać postępowanie kontrolne w organach i jednostkach terenowych. Departamenty kontrolne koordynują kontrole lub uczestniczą w postępowaniu kontrolnym, w szczególności przy przygotowywaniu kontroli, rozpatrywaniu zastrzeżeń oraz przygotowaniu informacji o wynikach kontroli i innych opracowań. Delegatury przeprowadzają natomiast postępowanie kontrolne w organach i jednostkach terenowych zgodnie z właściwością terytorialną. Mogą też – w porozumieniu z właściwym departamentem – przeprowadzać postępowanie kontrolne w naczelnym i centralnym organach państwowych, a także koordynować kontrole¹⁴.

¹⁴ Właściwość kontrolna (rzeczowa) poszczególnych departamentów i delegatur ustalona została zarządzeniem Prezesa NIK z 31 maja 2004 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli (z późniejszymi zmianami).

Schemat nr 4.

Struktura organizacyjna NIK (według statutu NIK)

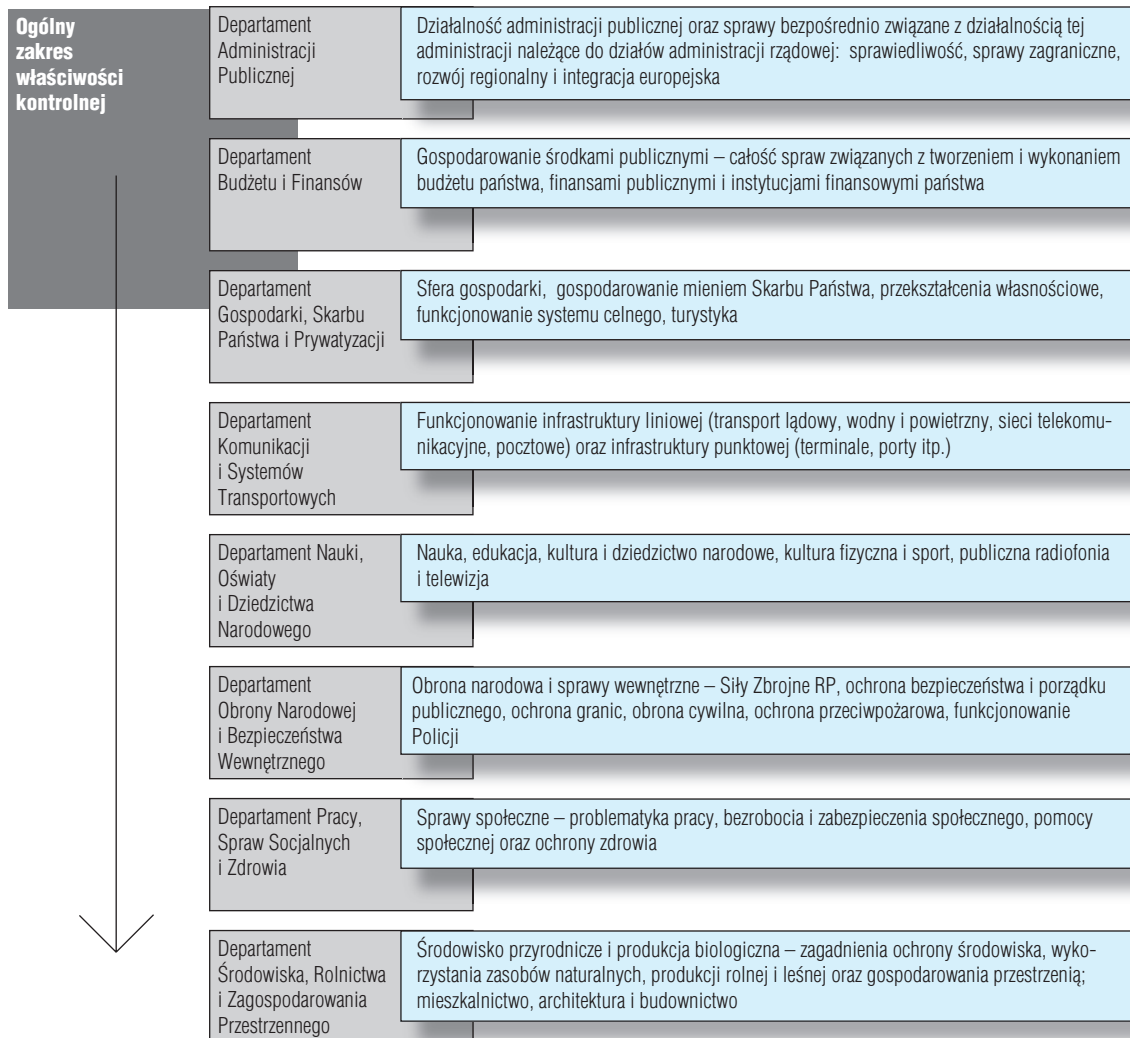


Właściwość kontrolna (rzeczowa) departamentów i delegatur

W schemacie nr 5 zilustrowano ogólne zakresy właściwości departamentów kontrolnych.

Schemat nr 5.

Ogólne zakresy właściwości departamentów kontrolnych



Aby główny produkt działalności kontrolnej NIK – którym jest informacja o wynikach kontroli – był najwyższej jakości, konieczna jest organizacja pracy uwzględniająca dbałość o tę jakość na wszystkich etapach procesu kontrolnego. Istotną rolę w tym procesie spełniają departamenty wspomagające postępowanie kontrolne, przez udzielanie niezbędnej pomocy departamentom i delegaturom prowadzącym bezpośrednio czynności kontrolne. Wsparcie to jest zwłaszcza niezbędne w sytuacjach, gdy pracownikom wykonującym lub nadzorującym czynności kontrolne potrzebna jest dodatkowa wiedza z zakresu prawa i metodyki kontroli. Ogólne zakresy właściwości departamentów wspomagających postępowanie kontrolne w 2009 r. ilustruje schemat nr 6.

Schemat nr 6.

Ogólne zakresy właściwości departamentów wspomagających postępowanie kontrolne

Ogólny zakres właściwości rzeczowej	Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego	Obsługa prawna postępowania kontrolnego i jej koordynowanie, obsługa procesu rozpatrywania zastrzeżeń przez członków kierownictwa, Kolegium NIK i przez komisje rozstrzygające, wykonywanie i koordynowanie zadań związanych z udziałem NIK w pracach legislacyjnych parlamentu i rządu
	Departament Strategii Kontrolnej	Wspieranie procesu kontroli i funkcjonowania NIK przez opracowywanie strategii działalności kontrolnej, rozwój metodyki kontroli, planowanie i koordynowanie działalności kontrolnej, prowadzenie sprawozdawczości, przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków, opracowywanie analiz i informacji dotyczących działalności NIK, prowadzenie działalności wydawniczej, biblioteki i archiwum

NIK, tak jak inne instytucje wykonujące zadania o charakterze publicznym, posiada w swej strukturze jednostki zapewniające obsługę działalności merytorycznej. Ogólne zakresy właściwości departamentów wykonujących te zadania ilustruje schemat nr 7.

Schemat nr 7.

Ogólne zakresy właściwości departamentów wykonujących zadania z zakresu organizacji i obsługi

Ogólny zakres właściwości rzeczowej	Departament Organizacyjny	Organizacja pracy, ochrona informacji niejawnych i funkcjonowanie pionu ochrony, ochrona danych osobowych i informacji chronionych na podstawie innych przepisów, współpraca z instytucjami Wspólnot Europejskich oraz partnerami zagranicznymi, koordynowanie działań dotyczących udostępniania informacji publicznej
	Departament Spraw Osobowych	Polityka kadrowa oraz kontrola jej realizacji
	Departament Gospodarczy	Organizacja i obsługa funkcjonowania NIK w zakresie spraw administracyjno-gospodarczych, biurowych, socjalnych i transportowych; administrowanie zasobami teleinformatycznymi i ich rozwój
	Departament Rachunkowości	Obsługa budżetowa i finansowo-rachunkowa oraz koordynowanie i nadzorowanie tej obsługi w jednostkach organizacyjnych

Etatyżacja

Dane ilustrujące podział etatów¹⁵ między departamenty kontrolne, delegatury, departamenty wspomagające postępowanie kontrolne oraz wykonujące zadania z zakresu organizacji i obsługi, z uwzględnieniem stanowisk dyrektorów i wicedyrektorów, pozostałych pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne oraz pracowników administracji i obsługi, przedstawiono w tabeli nr 2.

15 Etatyżacja wprowadzona została zarządzeniem Prezesa NIK z 12 stycznia 2005 r. w sprawie etatyżacji i struktury zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych NIK.

Tabela nr 2.

Podział etatów między jednostki organizacyjne NIK (stan na dzień 31 grudnia 2009 r.)									
Lp.	Wyszczególnienie	Dyrektorzy i wicedyrektorzy		Kadra kontrolerska ^{2/}		Administracja i obsługa		Razem ^{3/}	
		liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)	liczba	struktura (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Departamenty kontrolne	30	1,8	371	21,9	24	1,4	425	25,1
2	Departamenty wspomagające ^{1/}	6	0,3	77	4,6	22	1,3	105	6,2
3	Departamenty obsługowe	11	0,6	37	2,2	265	15,7	313	18,5
4	Delegatury	45	2,7	727	42,9	78	4,6	850	50,2
x	Razem	92	5,4	1.212	71,6	389	23,0	1.693	100,0

^{1/} Departamenty wspomagające postępowanie kontrolne. ^{2/} Pracownicy wykonujący lub nadzorujący czynności kontrolne. ^{3/} Stan liczony bez kierownictwa NIK i komórki audytu wewnętrznego.

Stan etatowy departamentów kontrolnych ustalono stosując wskaźniki uwzględniające specyfikę tych jednostek. Ogólną liczbę etatów wyliczono jako sumę etatów kierownictwa, doradców nadzorujących czynności kontrolne, kontrolerów oraz pracowników administracji i obsługi. Elementem kształtowania stanu etatowego w grupie doradców (ekonomicznych i technicznych) były współczynniki korygujące, m.in. liczba kontroli jednostkowych przypadających przeciętnie na jednego zatrudnionego kontrolera, informacji o wynikach kontroli, zastrzeżeń do protokołów i wystąpień pokontrolnych itp. elementów. Do etatów osób nadzorujących czynności kontrolnych zaliczono także doradców prawnych, niezbędnych dla zapewnienia obsługi prawnej. Przy wyliczeniu stanu etatowego w delegaturach przyjęto natomiast kryteria (mierniki), dotyczące m.in. liczby mieszkańców, liczby i struktury organów administracji publicznej występujących w obrębie właściwości miejscowej danej delegatury itp. Zatrudnienie w grupie pracowników administracji i obsługi zostało ustalone w relacji do stanu zatrudnienia pracowników na stanowiskach kontrolerskich.

Bieżące zarządzanie Najwyższą Izbą Kontroli

W 2009 r. Prezes NIK wydał 21 zarządzeń, które dotyczyły m.in.: powołania zespołu projektowego do opracowania docelowego modelu działalności merytorycznej NIK; zespołu ds. systemu zarządzania środowiskowego; zespołu wsparcia informatycznego kontroli; zespołu samooceny kontroli Informatycznych; komisji ds. ocen kwalifikacyjnych; komisji egzaminacyjnych do przeprowadzenia egzaminu kontrolerskiego; komisji inwentaryzacyjnej do przeprowadzenia spisu z natury składników majątku obrotowego; opracowania polityki bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych; wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej i jednolitego rzeczowego wykazu akt; ogłoszenia maksymalnych miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników w 2009 r.; zasad gospodarowania środkami ochrony indywidualnej oraz odzieżą i obuwiem roboczym; wprowadzenia regulaminu używania służbowych telefonów komórkowych przez pracowników; zmiany i uchylecia niektórych zarządzeń Prezesa NIK; zmiany w obowiązującym rozkładzie czasu pracy; wprowadzenia wykazu prac, które powinny być wykonywane przez co najmniej dwie osoby; stosowania Elektronicznego Katalogu Dokumentów, a także zmieniających zarządzenia w sprawie powołania zespołów do spraw opiniowania projektów programów kontroli oraz informacji o wynikach kontroli; szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych oraz symboli jednostek organizacyjnych oraz pismo okólne w sprawie obowiązku testowania elektronicznej szafy dokumentów w NIK (eSzafa).

Pracownicy

4.

**Podstawowe
regulacje
prawne**

Zatrudnienie

**Rozwój
zawodowy
pracowników**

Biblioteka

Podstawowe regulacje prawne

W ustawie o NIK wyróżniono trzy kategorie pracowników: członków kierownictwa (Prezes, wiceprezesi i dyrektor generalny), pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne oraz pracowników administracyjnych i obsługi.

Prezes NIK sprawuje swoją funkcję na podstawie powołania przez Sejm RP bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu RP. Prezes NIK kieruje działalnością Izby przy pomocy wiceprezesów i dyrektora generalnego. Wiceprezesów NIK powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu RP na wniosek Prezesa NIK. Dyrektora generalnego NIK powołuje i odwołuje Prezes NIK, za zgodą Marszałka Sejmu RP. Status Prezesa NIK określają przepisy *Konstytucji RP*. Zasady wynagradzania Prezesa i wiceprezesów NIK regulują przepisy *ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*.

Pracownik wykonujący lub nadzorujący czynności kontrolne musi spełniać warunki określone w *ustawie o NIK*: mieć obywatelstwo polskie, pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystać z pełni praw publicznych, nie być karanym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, a ponadto mieć wyższe wykształcenie i stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku. Stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania poprzedzonego umową o pracę na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata. Mianowanie jest uzależnione od odbycia aplikacji kontrolerskiej zakończonej złożeniem egzaminu z wynikiem pozytywnym¹⁶.

Pracownicy administracyjni i obsługi zatrudniani są na podstawie umowy o pracę. Stosuje się do nich przepisy dotyczące pracowników NIK oraz przepisy prawa pracy.

¹⁶ Prezes NIK może, w wypadkach uzasadnionych kwalifikacjami lub praktyką zawodową, mianować pracownika z tej grupy bez uprzedniego zawierania umowy o pracę, a także bez zachowania wymogu aplikacji kontrolerskiej.

Zatrudnienie

Etaty, stan i struktura zatrudnienia

Planowana na 2009 r. liczba etatów wynosiła 1.701. W dniu 1 stycznia 2009 r. zatrudniano pracowników na 1.676,7 etatach¹⁷. Średnie zatrudnienie w 2009 r. wyniosło 1.654,8 etatów. Według stanu na koniec grudnia 2009 r. zatrudniano pracowników na 1.641,1 etatach¹⁸. Dane o stanie etatowym i strukturze zatrudnienia, według stanu na 31 grudnia 2009 r. oraz w porównaniu z analogicznymi danymi z 2008 r., zawiera tabela nr 3.

Tabela nr 3.

Stan etatowy i struktura zatrudnienia w latach 2008-2009					
Lp.	Wyszczególnienie	2008 r.		2009 r.	
		Liczba etatów ^{1/}	Struktura (w %)	Liczba etatów ^{1/}	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6
1	Kierownictwo NIK	6,0	0,4	6,0	0,4
2	Pracownicy wykonujący lub nadzorujący czynności kontrolne	1.269,4	75,4	1.225,1	74,6
3	Pracownicy administracji i obsługi	407,1	24,2	410,0	25,0
x	Razem:	1.682,5	100,0	1.641,1	100,0

1/ Stan na 31 grudnia.

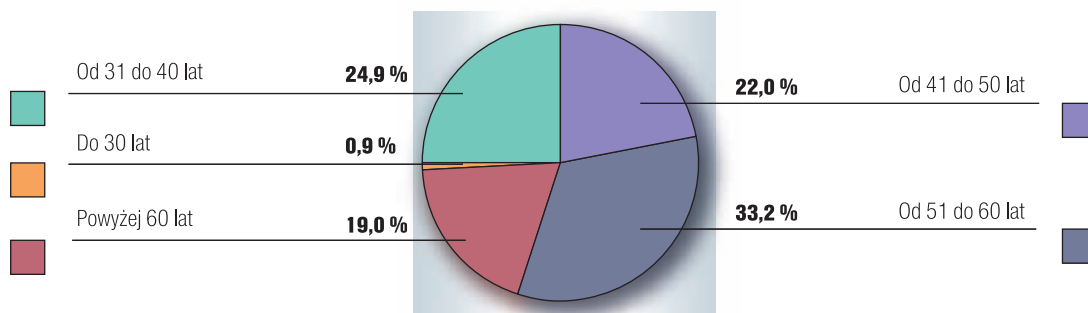
Na podstawie mianowania zatrudniano 1.135 pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne, czyli 92,4% osób z tej grupy. W 2009 r. Prezes NIK mianował na stanowiska kontrolerskie 38 osób oraz awansował 163 pracowników, w tym 40 na stanowiskach administracyjnych i obsługi.

Struktura wieku kadry kontrolerskiej

Strukturę wieku pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne, według stanu na koniec grudnia 2009 r., ilustruje diagram nr 1.

Diagram nr 1.

Struktura wieku pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne – stan na 31 grudnia 2009 r.



Wśród zatrudnionych na stanowiskach pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne przeważały, podobnie jak w latach poprzednich, osoby o wieloletnim doświadczeniu zawodowym, w wieku powyżej 41 lat.

Struktura wykształcenia pracowników

Struktura wykształcenia wyższego pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne nie uległa – w relacji do roku poprzedniego – większym zmianom.

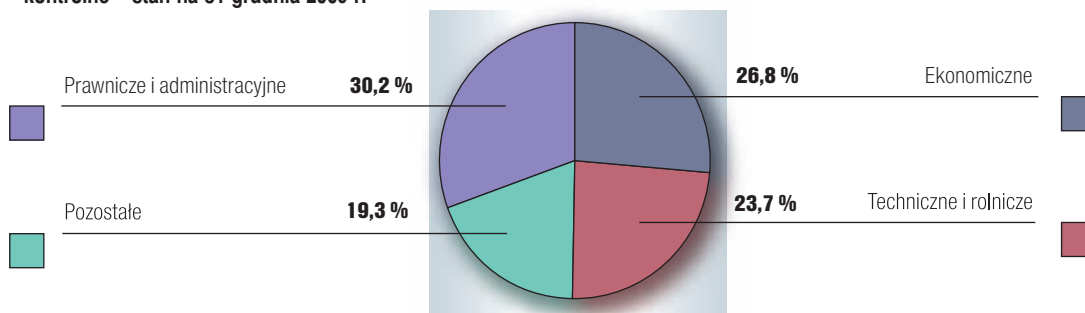
Strukturę tę, według stanu na koniec 2009 r., ilustruje diagram nr 2.

17 W tym 76 osób na urloпах bezpłatnych i wychowawczych.

18 W tym 70 osób na urloпах jak wyżej.

Diagram nr 2.

Struktura wykształcenia wyższego (wg kierunku) pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne – stan na 31 grudnia 2009 r.



W grupie pracowników legitymujących się wyższym wykształceniem, 71 osób posiadało tytuł doktora, zaś 46 ukończyło Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

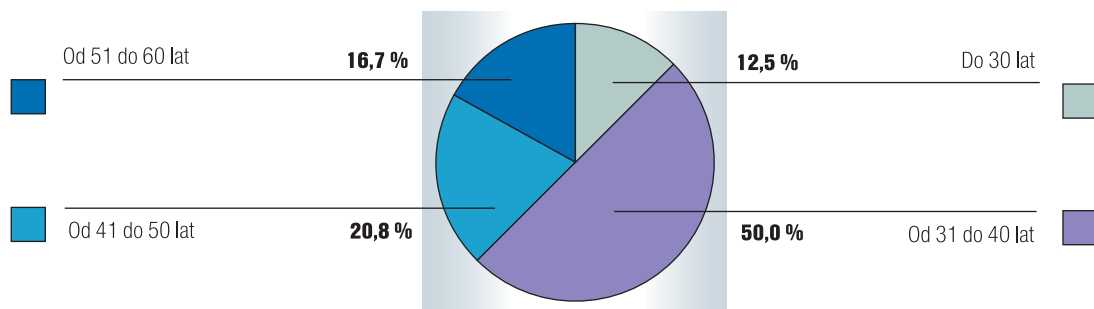
Pracownicy nowo przyjęci

Do pracy w NIK przyjęto w 2009 r. 50 osób (w wymiarze 47,8 etatów), w tym 33 na stanowiska kontrolerskie. Spośród osób przyjętych do pracy, 13 zatrudniono w departamentach kontrolnych, 3 – w departamentach wspomagających postępowanie kontrolne, 13 – w departamentach wykonujących zadania z zakresu organizacji i obsługi, zaś pozostałe 21 – w delegaturach NIK.

Strukturę wieku pracowników przyjętych w 2009 r. na stanowiska związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych ilustruje diagram nr 3.

Diagram nr 3.

Struktura wieku pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne, przyjętych do pracy w 2009 r.

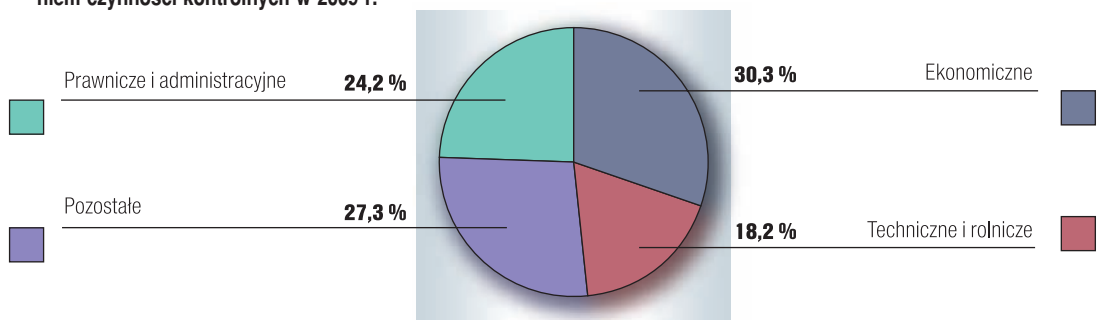


Spośród osób przyjętych w 2009 r. na stanowiska pracy związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych większość (62,5%) nie przekroczyła 40. roku życia.

Strukturę wykształcenia wyższego (według kierunku) nowo przyjętych pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne ilustruje diagram nr 4.

Diagram nr 4.

Struktura wykształcenia wyższego (wg kierunku) osób przyjętych na stanowiska związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych w 2009 r.



Spośród osób przyjętych w 2009 r. na stanowiska pracy związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych, 55% legitymuje się wykształceniem prawniczym, administracyjnym lub ekonomicznym.

Zasady naboru kandydatów do kadry kontrolerskiej

W 2009 r. stosowano, wprowadzone wcześniej, zasady naboru kandydatów do pracy na stanowiska kontrolerskie stanowiące praktyczną realizację norm konstytucyjnych, według których obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach¹⁹. Zasady te zawarte są także w międzynarodowych standardach kontroli INTOSAI i *Standardach kontroli NIK*, według których najwyższy organ kontroli powinien stosować procedury zapewniające nabór kompetentnego personelu.

Zgodnie ze *Standardami polityki kadrowej NIK*, nabór pracowników na stanowiska związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych prowadzony jest w sposób umożliwiający pozyskanie kompetentnej i zaangażowanej kadry. Kandydaci na kontrolerów powinni wykazywać się ponadprzeciętną wiedzą i umiejętnościami oraz mieć odpowiednie doświadczenie zawodowe. Ogłaszany publicznie nabór prowadzony jest w formie otwartego postępowania kwalifikacyjnego. Szczegółowe wymagania wobec kandydatów zawarte są w opisach wolnych stanowisk, sporządzonych przez dyrektorów jednostek organizacyjnych i zaakceptowanych przez nadzorujących członków kierownictwa Izby. Postępowanie mające na celu sprawdzenie wiedzy, kwalifikacji i predyspozycji kandydatów do pracy oraz wskazanie kandydatów, którzy optymalnie spełniają ustanowione kryteria, prowadzi w trybie konkursu komisja ds. naboru pracowników. Ostateczną decyzję o zatrudnieniu podejmuje Prezes NIK.

W naborze preferowane jest wykształcenie ekonomiczne, prawnicze i administracyjne. Uwzględnia się też inne kwalifikacje, m.in.: doświadczenie z pracy w organach administracji publicznej i komórkach kontrolnych (audytu), posiadanie doktoratu, ukończenie studiów podyplomowych o przydatnym profilu, aplikację w zawodach prawniczych, znajomość języków obcych.

Nabór zewnętrzny

Prezes NIK ustalił zasady i tryb naboru do pracy na stanowiskach kontrolerskich²⁰. Nabór kandydatów do pracy na stanowiska związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych (tzw. *nabór zewnętrzny*) odbywa się w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego ogłaszanego publicznie w dzienniku *Rzeczpospolita* i na stronie internetowej NIK. Postępowanie składa się z trzech etapów i obejmuje: wstępną ocenę ofert, testowe sprawdzenie znajomości języków obcych, zdolności ogólnych, osobowości, wiedzy ogólnej z zakresu prawa, ekonomii, organizacji i funkcjonowania NIK oraz rozmowę kwalifikacyjną z kandydatami.

W 2009 r. Prezes NIK ogłosił jeden nabór zewnętrzny na 38 wolnych stanowisk pracy w 15 jednostkach organizacyjnych²¹. Wpłynęło 614 ofert pracy. Komisja ds. naboru, po analizie ofert, wytypowała 123 kandydatów, z których do kolejnego etapu postępowania kwalifikacyjnego przystąpiło 99 osób. Do rozmów kwalifikacyjnych wytypowano 89 osób. Po ich przeprowadzeniu komisja zarekomendowała Prezesowi NIK do zatrudnienia 40 osób²².

Konkursy na wyższe stanowiska

Kontynuowano zasadę obsady stanowisk dyrektorów i wicedyrektorów jednostek organizacyjnych oraz doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych w drodze konkursu²³. W 2009 r. przeprowadzono 6 postępowań. Komisje oceniały kandydatów na podstawie ich wiedzy, dotychczasowych osiągnięć, doświadczenia zawodowego, okresowych ocen kwalifikacyjnych, przebiegu dotychczasowej pracy w NIK, jak również z uwzględnieniem wymogów w zakresie dodatkowych kwalifikacji wskazanych w opisach stanowisk, predyspozycji do pracy na określonym stanowisku oraz wyników przeprowadzonej rozmowy kwalifikacyjnej.

19 Por. art. 60 *Konstytucji RP*.

20 *Zarządzeniem z 1 lipca 2003 r. w sprawie zasad i trybu naboru kandydatów do pracy na niektórych stanowiskach w NIK*. Zostało ono znowelizowane zarządzeniami Prezesa NIK z 24 marca 2004 r., 18 maja 2005 r., 24 maja 2006 r. i 19 lutego 2008 r.

21 Nabór ogłoszono 19 października 2009 r.

22 Postępowanie kwalifikacyjne zakończono w styczniu 2010 r. Ze względu na doświadczenie zawodowe i wysokie kwalifikacje kandydatów, komisja rekomendowała do zatrudnienia dodatkowo 2 osoby.

23 Postępowania konkursowe przeprowadzono w oparciu o zarządzenie Prezesa NIK z 9 marca 2005 r. w sprawie konkursu na stanowiska dyrektorów, wicedyrektorów i doradców w jednostkach organizacyjnych NIK. Zostało ono znowelizowane zarządzeniami Prezesa NIK z 24 maja 2006 r. i 14 lutego 2008 r.

Postępowaniami²⁴ objęto łącznie 10 stanowisk, z tego jedno dyrektora delegatury, 3 wicedyrektorów departamentów (delegatur) oraz 6 doradców (prawnych i ekonomicznych). Do konkursów zgłosiło się 12 pracowników. W wyniku postępowań i rozmów kwalifikacyjnych komisja wskazała jedną osobę na stanowisko dyrektora delegatury, 2 na stanowisko wicedyrektora delegatury i jedną – wicedyrektora departamentu, jak również 5 osób na stanowiska doradców prawnych i ekonomicznych (łącznie 9, w wypadku jednego stanowiska doradcy prawnego postępowanie nie przyniosło rozstrzygnięcia).

Odejścia z pracy

W 2009 r. z pracy w NIK, w większości w związku z nabyciem prawa do emerytury, odeszły 94 osoby zatrudniane na 92,5 etatach (w tym 80 osób ze stanowisk kontrolerskich). Odejścia z pracy – według przyczyn i w porównaniu z 2008 r. – ilustruje tabela nr 4.

Tabela nr 4.

Odejścia z pracy w NIK w latach 2008-2009 (według przyczyn)					
Lp.	Przyczyny odejścia z pracy	2008 r.		2009 r.	
		Liczba osób	Struktura (w %)	Liczba osób	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6
1	Nabycie uprawnień do emerytury	49	58,3	55	58,5
2	Porozumienie stron	13	15,5	19	20,2
3	Wypowiedzenie stosunku pracy przez NIK	-	-	-	-
4	Wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika	2	2,4	-	-
5	Upływ terminu, na jaki zawarto umowę	12	14,3	15	16,0
6	Wygaśnięcie stosunku pracy – śmierć pracownika	3	3,6	4	4,2
7	Przejęcie na rentę	4	4,8	1	1,1
8	Wypowiedzenie w związku z negatywną oceną ^{1/}	1	1,1	-	-
x	Razem	84	100,0	94	100,0

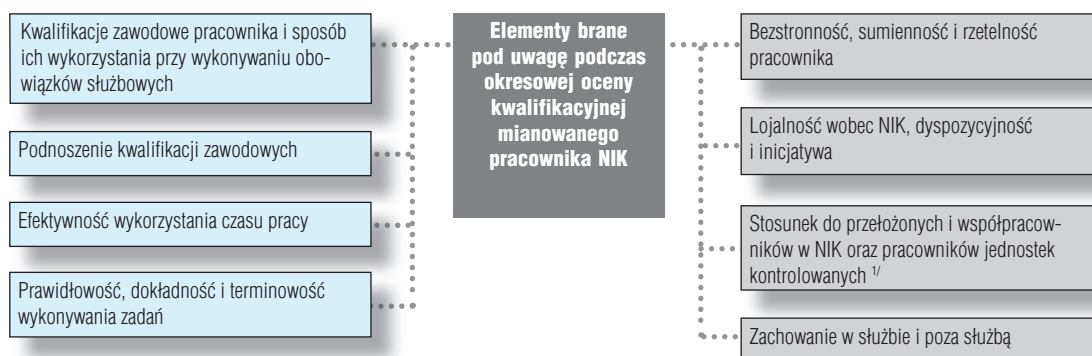
^{1/} Kwalifikacyjną.

Oceny kwalifikacyjne pracowników mianowanych

Zgodnie z przepisami *ustawy o NIK*, mianowani pracownicy wykonujący lub nadzorujący czynności kontrolne podlegają okresowym ocenom kwalifikacyjnym. Schemat nr 8 przedstawia poszczególne elementy oceny.

Schemat nr 8.

Elementy brane pod uwagę podczas okresowej oceny kwalifikacyjnej mianowanego pracownika NIK



^{1/} Oraz innych organów i instytucji, z którymi pracownik mianowany styka się podczas wykonywania obowiązków służbowych.

Oceny dokonuje przełożony pracownika mianowanego, powiadamiając go o treści tej oceny. Pracownikowi przysługuje prawo odwołania od oceny do Prezesa NIK. Oceny kwalifikacyjne przeprowadzane są co roku. Ich przedmiotem jest jakość i efektywność pracy oraz sposób wykonywania obowiązków służbowych, a także postawa pracownika w służbie i poza służ-

24 Ogłoszonymi kolejno: 7 stycznia, 24 kwietnia, 7 września, 15 września oraz 7 października (dwa postępowania).

ba. Treść ocen bierze się pod uwagę przy opiniowaniu, wyróżnianiu i awansowaniu pracownika oraz podejmowaniu innych decyzji dotyczących stosunku pracy²⁵. Oceną kwalifikacyjną za 2009 r. objęto w NIK łącznie 865 pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne, spośród 1.135 podlegających tej ocenie²⁶. Z prawa odwołania się od oceny do Prezesa NIK skorzystało 14 ocenionych osób.

Rozwój zawodowy pracowników

Podstawowe cele

Zapewnieniu właściwego wykonywania zadań kontrolnych i realizacji wyznaczonych celów służy – jak przyjęto w *Strategii NIK* – dbałość o rozwój zawodowy kontrolerów przez ich stałe dokształcanie i doskonalenie zawodowe. *Standardy polityki kadrowej NIK* uznają kwalifikacje i umiejętności pracowników uczestniczących w procesie kontrolnym za istotny czynnik, od którego zależy jakość kontroli. Gwarancją wysokiego standardu pracy jest stałe rozwijanie biegłości kontrolerów przez edukację i szkolenie, dzięki czemu NIK dysponuje kompetentną i zaangażowaną kadrą. Izba stwarza możliwości rozwoju pracownikom, gwarantuje wymianę doświadczeń, uzupełnianie wiedzy i umiejętności oraz ustawiczne doskonalenie metodyki kontroli²⁷.

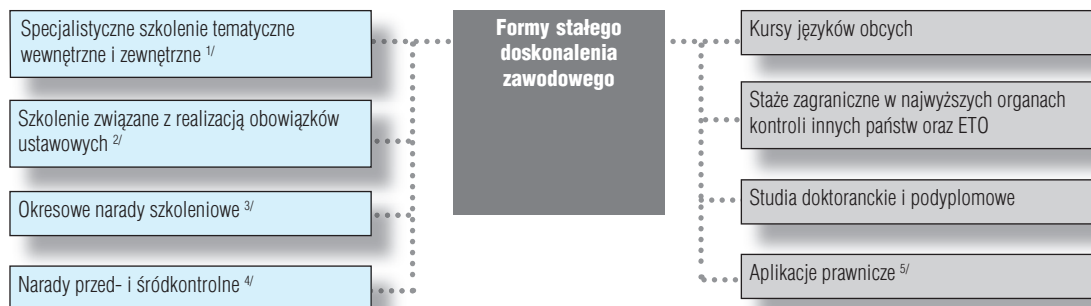
Organizacja, zakres i formy działalności szkoleniowej

Działalność szkoleniowa prowadzona jest w dwóch podstawowych formach: aplikacji kontrolerskiej i stałego doskonalenia zawodowego, w tym nauki języków obcych. Celem aplikacji kontrolerskiej jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracowników do wykonywania lub nadzorowania czynności kontrolnych. W ramach aplikacji są organizowane wykłady i ćwiczenia. W części praktycznej obejmuje ona m.in. wykonywanie przez aplikantów zadań pod nadzorem opiekunów i samokształcenie. Opiekunowie aplikantów są wyznaczeni spośród pracowników macierzystej jednostki organizacyjnej mających niezbędne doświadczenie i predyspozycje. Każde szkolenie z zakresu aplikacji kończy się egzaminem przed komisją powołaną przez Prezesa NIK.

Pracownicy mają możliwość uzupełniania lub systematyzowania zdobytej wiedzy i umiejętności – w ramach stałego doskonalenia zawodowego. Schemat nr 9 przedstawia realizowane w NIK formy tego doskonalenia.

Schemat nr 9.

Realizowane w NIK formy organizacyjne stałego doskonalenia zawodowego



^{1/} Organizowane przez Wydział Szkoleń. ^{2/} Ochrona informacji niejawnych, sprawy bhp. ^{3/} Organizowane przez departamenty kontrolne i delegatury przy współpracy w Wydziale Szkoleń. ^{4/} Organizowane w związku z podejmowaniem poszczególnych kontroli. Uczestnictwo w nich służy wyjaśnianiu wątpliwości związanych z realizacją programów kontroli, ujednoczeniu podejścia kontrolnego oraz wymianie doświadczeń. ^{5/} Radcowskie, sędziowskie i prokuratorskie.

25 Zarządzenie Prezesa NIK z 20 grudnia 2001 r. w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych NIK. Zostało ono znowelizowane zarządzeniem Prezesa NIK z 30 grudnia 2005 r.

26 Od oceny kwalifikacyjnej zwolnieni są pracownicy mianowani, którym brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku i stażu pracy wymaganych do nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów o nabywaniu świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego lub nie świadczyli pracy w danym roku łącznie przez co najmniej połowę okresu podlegającego ocenie, z powodu przebywania na urlopie bezpłatnym, wychowawczym, dla poratowania zdrowia lub z innej usprawiedliwionej przyczyny.

27 Problematykę dokształcania i doskonalenia zawodowego regulują zarządzenia Prezesa NIK z 6 października 1995 r. w sprawie aplikacji kontrolerskiej (zmienione zarządzeniami Prezesa NIK z 4 lutego 2005 r. i 4 kwietnia 2006 r.) oraz z 30 czerwca 2003 r. w sprawie zasad kierowania oraz dofinansowania kształcenia, dokształcania i doskonalenia zawodowego w formach pozaszkolnych pracowników NIK (zmienione zarządzeniami Prezesa NIK z 10 maja 2004 r., 15 lipca 2005 r. i z 24 stycznia 2007 r.).

W celu ułatwienia wyboru odpowiedniej formy szkolenia i określenia jego merytorycznego zakresu, każdy z pracowników na początku roku, w ankiecie diagnozującej potrzeby szkoleniowe, określił (w uzgodnieniu z przełożonym) tematy szkoleń, w których chciałby uczestniczyć. Na podstawie wyników ankiety Wydział Szkoleń określił zakres tematyczny szkoleń, planowanych do realizacji w 2009 r.

Dane prezentujące udział pracowników NIK w poszczególnych formach szkolenia zamieszczono w tabeli nr 5.

Tabela nr 5.

Pracownicy objęci poszczególnymi formami szkolenia i doształcania zawodowego w latach 2008-2009

Lp.	Formy szkolenia i doształcania	2008 r.		2009 r.	
		Liczba osób ^{1/}	Struktura (w %)	Liczba osób ^{1/}	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6
1	Aplikacja kontrolerska	120	1,3	77	0,8
2	Nauka języków obcych	359	3,9	376	3,8
3	Szkolenia tematyczne	4.866	52,3	5.223	53,3
4	Narady szkoleniowe ^{2/}	1.893	20,3	2.407	24,6
5	Narady przed- i śródkontrolne	1.617	17,4	1.153	11,8
6	Ochrona informacji niejawnych	188	2,0	337	3,4
7	Bezpieczeństwo i higiena pracy	141	1,5	133	1,4
8	Studia doktoranckie, podyplomowe i inne	114	1,2	76	0,8
9	Aplikacje w zawodach prawniczych	8	0,1	11	0,1
x	Razem	9.306	100,0	9.793	100,0

^{1/} Poszczególni pracownicy korzystają w ciągu roku z różnorodnych form szkolenia i doształcania zawodowego. Stąd też liczba pracowników uczestniczących w szkoleniach jest większa od stanu etatowego NIK. ^{2/} W departamentach i delegaturach.

Efektywność szkoleń podlega analizie i ocenie, a wnioski są wykorzystywane do kształtowania oferty i doskonalenia sposobów prowadzenia kolejnych zajęć szkoleniowych.

Aplikacja kontrolerska

Udział w aplikacji zapewnia kandydatom na kontrolerów niezbędne przygotowanie do prowadzenia postępowania kontrolnego. Zgodnie ze *Standardami kontroli NIK*, odbywają oni aplikację w początkowym (trzyletnim) okresie zatrudnienia ich na podstawie umowy o pracę. Pozytywne zdanie egzaminu przed komisją powołaną w NIK jest podstawą do nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania.

W 2009 r., podobnie jak w latach poprzednich, w czasie dwunastomiesięcznego szkolenia, obejmującego 390 godzin wykładów, seminariów, ćwiczeń i zajęć warsztatowych, kandydaci na kontrolerów zdobywali umiejętności prawidłowego dokumentowania ustaleń kontroli i sporządzania dokumentów wymaganych w postępowaniu kontrolnym. Doskonalili też lub uzupełniali wiedzę o systemie kontroli państwowej w RP i innych krajach. Zaznajamiali się z zadaniami NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej, organizacją Izby i statusem pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne. Poznawali także podstawy rachunkowości, nabywali umiejętności z zakresu analizy i badania bilansu, sprawozdawczości, studiowali wybrane zagadnienia ekonomii, systemu gospodarczego, kontroli finansowej i audytu. Program szkolenia aplikacyjnego obejmował także wybrane problemy z niektórych gałęzi prawa (w tym prawa Unii Europejskiej), elementy informatyki, w powiązaniu z ich zastosowaniem w postępowaniu kontrolnym, a także zajęcia doskonalące umiejętności interpersonalne kandydatów na kontrolerów (w kontaktach z pracownikami kontrolowanych podmiotów).

W teoretycznym szkoleniu aplikacyjnym uczestniczyli również, za zgodą Prezesa NIK, pracownicy komórek kontrolnych urzędów administracji publicznej i innych instytucji²⁸.

Szkolenia specjalistyczne

Organizowane w 2009 r. *szkolenia specjalistyczne* miały na celu pogłębienie wiedzy ich uczestników o obszarach podlegających kontroli, a także nabycie nowych umiejętności. Ich tematyka obejmowała: rachunkowość ogólną i budżetową, w tym jednostek samorządu terytorialnego, budżetowanie zadaniowe, sprawozdawczość budżetową, audyt w sektorze publicznym, badanie i ocenę systemu kontroli wewnętrznej, zagadnienia dotyczące odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

28 Łącznie 9 osób z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Komendy Głównej Straży Granicznej i Urzędu m. st. Warszawy.

oraz ekonomiczne i prawne (m.in. udzielanie zamówień publicznych), prawo Unii Europejskiej, z uwzględnieniem instytucji i budżetu Unii oraz zarządzania funduszami strukturalnymi, w tym funkcjonowanie ETO oraz audyt i kontrolę projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, a także poprawność językową dokumentów, podstawy metodyczne kontroli wykonania zadań oraz stosowanie w praktyce narzędzi informatycznych, w tym m.in. *Pomocnika kontrolera* oraz programu *ACL for Windows*.

Kontynuowane były szkolenia *e-learningowe*, wykorzystujące wewnętrzny portal intranetowy. Uczestnik szkolenia ma dostęp do interaktywnie prezentowanej treści merytorycznej wraz z ćwiczeniami i elektronicznym testem końcowym, sprawdzającym stopień przyswojenia wiedzy.

W szkoleniach specjalistycznych, zorganizowanych przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej, wzięło udział 30 osób. Obejmowały one m.in. wprowadzenie do zagadnień Unii Europejskiej, postępowanie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, zarządzanie funduszami strukturalnymi, z uwzględnieniem kwalifikowalności wydatków, problematykę budżetową Wspólnot Europejskich i ochronę konkurencji, system podejmowania decyzji w instytucjach unijnych, koordynację polskiej polityki europejskiej, system finansów publicznych, Skarb Państwa – uprawnienia i obowiązki w odniesieniu do mienia państwowego i finansów publicznych, partnerstwo publiczno-prawne i udzielanie zamówień publicznych.

W okresie sprawozdawczym w szerokim zakresie doskonalone były umiejętności kontrolerów w posługiwaniu się narzędziami informatycznymi. W zakresie korzystania z funkcjonalności aplikacji do analizy dużych baz danych *ACL for Windows* zorganizowano szkolenia, w tym również warsztatowe, dla 49 pracowników, w tym 26 na poziomie umożliwiającym uzyskanie certyfikatu. Organizowano także szkolenia z zakresu *Pomocnika kontrolera*, aplikacji przeznaczonej do prowadzenia kontroli w oparciu o dobór próby, w tym również do importu danych księgowych. W połączeniu ze szkoleniem z zakresu użytkowania narzędzi analitycznych w kontroli wykonania budżetu państwa, wzięło w nich łącznie 26 pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne. Ponadto w szkoleniu z zakresu zarządzania projektami według metodyki PRINCE2 udział wzięło i złożyło egzamin *PRINCE2 Foundation* 12 pracowników NIK. Dodatkowo, w związku z wprowadzeniem nowej metodyki naliczania i ewidencjonowania finansowych rezultatów kontroli, szkoleniem z tego zakresu, połączonym z obsługą bazy danych, objęto 42 pracowników z departamentów kontrolnych i delegatur.

W 2009 r. przeprowadzono także cykl 11 szkoleń, tematycznie związanych z ochroną informacji niejawnych, danych osobowych i innych tajemnic prawnie chronionych, w których wzięło udział łącznie 337 osób zatrudnionych w centrali i delegaturach NIK.

Nauka języków obcych

Nauka języków obcych odbywa się w ramach lektoratów prowadzonych przez firmy językowe w siedzibie NIK lub w wewnętrznych instytutach i szkołach językowych. Można też korzystać z portalu intranetowego, z którego jest bezpośredni dostęp do stron internetowych poświęconych nauce języków. Specjalistyczne kursy języka angielskiego, profilowane pod kątem potrzeb zawodowych pracowników NIK (np. *Język prawa międzynarodowego i unijnego*), prowadziła Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Dane o udziale pracowników NIK w szkoleniach językowych w latach 2008-2009 zamieszczono w tabeli nr 6.

Tabela nr 6.

Pracownicy objęci szkoleniem językowym w latach 2008-2009					
Lp.	Lektoraty	2008 r.		2009 r.	
		Liczba osób^{1/}	Struktura (w %)	Liczba osób^{1/}	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6
1	Angielski	280	78,0	324	86,1
2	Niemiecki	26	7,2	15	4,0
3	Francuski	30	8,4	23	6,1
4	Rosyjski	18	5,0	10	2,7
5	Hiszpański	4	1,1	4	1,1
6	Włoski	1	0,3	-	-
x	Razem	359	100,0	376	100,0

^{1/} Łącznie z lektoratami w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

Studia doktoranckie i podyplomowe, aplikacje w zawodach prawniczych

W 2009 r. 76 pracowników podjęło lub kontynuowało studia doktoranckie i podyplomowe, w celu pogłębienia wiedzy z zakresu: rachunkowości budżetowej, bankowości i finansów, audytu wewnętrznego i audytu środków unijnych, zarządzania funduszami strukturalnymi oraz prawa Unii Europejskiej. Ponadto 10 pracowników realizowało aplikację radcowską.

Narady przedkontrolne i śródkontrolne

Standardy NIK stanowią, że kontrolę należy przygotować tak, aby zapewnić uzyskanie wysokiej jakości pracy, w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny oraz zgodny z planami pracy NIK. Jeżeli jej przeprowadzenie wymaga specjalistycznego przygotowania, organizowane są zajęcia szkoleniowe dla kontrolerów. Głównymi formami szkoleniowymi przygotowującymi kontrolerów do efektywnej realizacji zadań kontrolnych są narady przed- i śródkontrolne. Przed podjęciem kontroli, w celu usprawnienia jej przebiegu, jest dyskutowana i kształtowana metodyka kontroli. Następnie w czasie trwania postępowania wymieniane są doświadczenia dotyczące problemów najistotniejszych z punktu widzenia celu kontroli. W 2009 r. w 81 naradach przed- i śródkontrolnych udział wzięło 1.153 kontrolerów²⁹. Każdy z nich przeznaczył na tego typu szkolenie przeciętnie 16 godzin w ciągu roku.

Narady szkoleniowe

Inną formą podnoszenia jakości pracy kontrolerów, zwłaszcza w zakresie doskonalenia metodyki kontroli, są narady szkoleniowe. W 70 takich naradach uczestniczyło w minionym roku 2.407 pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne³⁰ (każdy z nich odbył przeciętnie 24 godziny szkolenia).

Pozostałe szkolenia

Szkolenia, w których uczestniczyli pracownicy departamentów wykonujących zadania z zakresu organizacji i obsługi obejmowały różnorodną problematykę, m.in.: audyt bezpieczeństwa teleinformatycznego; obowiązki pracodawcy wynikające z prawa pracy, ze szczególnym uwzględnieniem rozkładu czasu pracy; zmiany w ustawodawstwie dotyczącym emerytur i rent; prawo do świadczenia w razie choroby i macierzyństwa; rozliczanie i dokumentowanie wydatków na podróże służbowe; funkcjonowanie pracowniczej kasy zapomogowo-pożyczkowej, z uwzględnieniem obowiązków pracodawcy; zmiany w zakresie rachunkowości budżetowej i planów kont; zamówienia publiczne w praktyce – warsztaty dla zamawiających; elektroniczny obieg informacji. W zakresie nowych technologii informatycznych i oprogramowania³¹ intensywnie szkoleni byli informatycy z Wydziału Teleinformatyki.

W 2009 r. kontynuowano cykl zajęć szkoleniowych dla pracowników Izby z zakresu praktycznych umiejętności komputerowych (kończących się otrzymaniem certyfikatu ECDL³²). Zajęcia obejmowały: przetwarzanie tekstów, korzystanie z arkuszy kalkulacyjnych, baz danych, grafiki prezentacyjnej oraz usług w sieciach informatycznych. Certyfikat poświadczają, że jego posiadacz zdał egzamin dotyczący podstawowych pojęć technologii informatycznej i 6 egzaminów praktycznych sprawdzających umiejętność obsługi komputera. W zajęciach szkoleniowych (w formie warsztatów) udział wzięło 193 pracowników. Przeprowadzono również egzaminy praktyczne z wszystkich modułów ECDL. Certyfikat ECDL otrzymało 54 pracowników.

Do większych przedsięwzięć organizacyjnymi należało przeszkolenie 397 pracowników w zakresie jednolitego, rzeczowego wykazu akt dla jednostek organizacyjnych NIK oraz funkcjonowania elektronicznego repozytorium dokumentów *eSzafa*, a także 686 pracowników w zakresie użytkowania nowego programu poczty elektronicznej *GroupWise8*.

Stosownie do przepisów *Kodeksu pracy* organizowane były także szkolenia z zakresu bhp – *wstępne i okresowe*. W 2009 r. szkolenia były prowadzone zarówno przez pracowników Wydziału Bezpieczeństwa i Higieny Pracy, jak i przez zewnętrzny Ośrodek Szkolenia BHP oraz Centralny Instytut Ochrony Pracy. Objęto nimi łącznie 133 osoby. Udzielono instruktażu ogólne-

29 Liczba pracowników uczestniczących w naradach jest większa od stanu etatowego NIK, gdyż biorą oni udział przeciętnie w roku w więcej, niż jednej naradzie.

30 Jak wyżej.

31 Szkolenia z zakresu: budowania internetowych aplikacji w oparciu o narzędzie do tworzenia aplikacji z interfejsem użytkownika i dostępem do bazy danych (Oracle Forms); zarządzania oprogramowaniem do zapobiegania włamaniom na poziomie systemu operacyjnego na komputery przenośne; wykonywania podstawowych czynności konfiguracyjnych serwera dla sieci Netware.

32 ECDL (ang. *European Computer Driving Licence*).

go i stanowiskowego dla 31 nowo zatrudnionych pracowników; szkoleniem okresowym dla pracodawców i ich przedstawicieli kierujących pracownikami objęto 14 osób, zaś szkoleniem dla pracowników administracyjno-biurowych – 57 osób. Przeszkolono także 30 pracowników zatrudnionych na stanowiskach robotniczych. Jedna osoba została objęta okresowym szkoleniem dla pracowników służb bhp.

Ocena efektywności zajęć szkoleniowych

Efektywność zajęć szkoleniowych analizuje się przy pomocy ankietowania ich uczestników oraz ocenia, zwłaszcza pod kątem osiągnięcia założonych celów. Analizie podlega zarówno aspekt merytoryczny (realizacja celu szkolenia, uporządkowanie przekazywanej wiedzy, precyzja prezentowania treści, przygotowanie wykładowcy do zajęć), jak i metodyczny (umiejętność nawiązania kontaktu z uczestnikami szkolenia, umożliwianie im aktywnego udziału w zajęciach, stosowanie symulacji i ćwiczeń, przekazywanie informacji i zwrotnych ocen).

Powyższa metoda jest elementem kontroli i jednocześnie podstawą analizy służącej dokonywaniu ewentualnych zmian w programach szkoleń i doborze osób prowadzących zajęcia. Opisany sposób postępowania jest konsekwencją realizacji zasad określonych w *Standardach kontroli NIK*.

Biblioteka

Biblioteka NIK pełni funkcję biblioteki fachowej w rozumieniu *ustawy o bibliotekach*. Gromadzi, opracowuje i udostępnia publikacje przede wszystkim z dziedziny kontroli i audytu, z różnych gałęzi prawa, ekonomii, finansów, administracji i zarządzania. Pierwsze zapisy w księdze inwentarzowej Biblioteki NIK pochodzą z 1945 r. Nie zachowały się dokumenty potwierdzające istnienie biblioteki w Najwyższej Izbie Kontroli Państwa³³, jednak najstarsze egzemplarze Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego pochodzą z 1918 r., co może oznaczać, iż biblioteka istniała w Izbie już w okresie dwudziestolecia międzywojennego.

W minionym roku księgozbiór wzbogacił się o publikacje dotyczące: Unii Europejskiej, prawa międzynarodowego i harmonizacji prawa polskiego z prawem unijnym, rachunkowości, finansów publicznych, budżetu, statystyki i informatyki. Roczny przyrost zbiorów wynosi około półtora tysiąca egzemplarzy książek – pod koniec 2009 r. księgozbiór liczył 24 tys. woluminów.

Szczególnie użyteczny dla kontrolerów jest główny dział księgozbioru poświęcony problematyce kontroli państwowej. Zawiera on zbiory aktów prawnych i pozycje książkowe poświęcone metodyce kontroli i audytu oraz kontroli wewnętrznej w Polsce i za granicą, a także materiały zagranicznych najwyższych organów kontroli i organizacji zrzeszających te organy (głównie INTOSAI i EUROSAI). W wewnętrznej sieci intranetowej są zamieszczane, w wersji elektronicznej, roczne sprawozdania najwyższych organów kontroli państw – członków wspomnianych organizacji. Biblioteka posiada też zbiory informacji o wynikach kontroli (wydanych po 1988 r.) i sprawozdań z działalności NIK (od 1957 r.).

Biblioteka gromadzi wiele polskich i zagranicznych wydawnictw ciągłych parlamentarnych i urzędowych, m.in. *Dziennik Ustaw*, *Monitor Polski*, sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP oraz *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* (w wersji elektronicznej). Bogaty jest także zbiór resortowych aktów prawnych wydawanych w Polsce po 1945 r.

Podobnie jak w latach poprzednich biblioteka zapewniała jednostkom organizacyjnym NIK – aczkolwiek w mniejszym niż w latach poprzednich zakresie, ze względu na potrzebę oszczędności finansowych – prenumeratę czasopism (i dostęp do archiwów internetowych wybranych tytułów), dzienników urzędowych, a także periodyków związanych z właściwością rzeczową departamentów. Interesującą grupę wydawnictw ciągłych, prenumerowanych przez NIK, stanowią publikacje GUS. Prenumerowano także czasopisma fachowe (dostępne *on-line*).

W bibliotece działa komputerowy system informacyjno-wyszukiwawczy SOWA, umożliwiający czytelnikom dostęp do bazy danych księgozbioru. Informacje o nowych książkach zakupionych do biblioteki, są umieszczane, z krótkim omówieniem, w wewnętrznej sieci intranetowej. Na miejscu można też skorzystać z archiwów dzienników: *Rzeczpospolitej*, *Gazety Prawnej* i *Gazety Wyborczej*.

Działalność biblioteki w latach 2008-2009 ilustruje tabela nr 7.

33 Powołanej dekretem Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego z 7 lutego 1919 r.

Tabela nr 7.

Podstawowe dane dotyczące biblioteki fachowej w NIK w latach 2008-2009

Lp.	Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	Wskaźnik % (4:3)
1	2	3	4	5
1	Wydatki na zakup książek, prenumeratę dzienników urzędowych, czasopism i prasy (wartość – w tys. zł)	315,7	220,9	70,0
2	Liczba woluminów pozycji książkowych i periodyków specjalistycznych (w tys. – stan na 31 grudnia)	23,3	24,0	103,0
3	Prenumerata (liczba tytułów) ogółem, w tym:	205	198	96,6
3.1.	– dzienniki urzędowe	19	19	100,0
3.2.	– czasopisma fachowe	177	171	96,6
3.3.	– prasa codzienna	9	8	88,9
4	Wydawnictwa GUS (liczba tytułów)	50	49	98,0
5	Zarejestrowani czytelnicy korzystający ze zbiorów (liczba – stan na 31 grudnia)	628	609	97,0
6	Księgozbiór fachowy (wartość w tys. zł – stan na 31 grudnia) ^{1/}	834,6	890,8	106,7

^{1/} Z dokumentami w wersji elektronicznej.

Ze zbiorów bibliotecznych, oprócz pracowników NIK, korzystają także pracownicy naukowcy uczelni wyższych, studenci i doktoranci przygotowujący prace o tematyce kontrolnej, pracownicy instytucji państwowych oraz dziennikarze. Podobnie jak w latach ubiegłych, biblioteka NIK współpracowała z krajowymi wydawnictwami, księgarniami, redakcjami i bibliotekami. W ramach wypożyczeń międzybibliotecznych najczęściej realizowała zamówienia, korzystając z księgozbioru Biblioteki Narodowej.

Współpraca międzynarodowa

5.

**Komitet Kontaktowy
prezesów najwyższych
organów kontroli
państw UE i ETO**

**Międzynarodowa
Organizacja
Najwyższych Organów
Kontroli (INTOSAI)**

**Europejska
Organizacja
Najwyższych Organów
Kontroli (EUROSAI)**

**Rada Audytorów
i Komitet Audytu OECD**

**Międzynarodowa
Komisja Rewidentów
NATO**

**Udział NIK w kontrolach
międzynarodowych**

**Współpraca dwustronna
i wielostronna**

W minionym roku najważniejsze wydarzenia w działalności międzynarodowej związane były z powierzoną NIK w czerwcu 2008 r. przez VII Kongres Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI³⁴) prezydencją organizacji na lata 2008-2011. Przedstawiciele NIK uczestniczyli także w działalności Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI³⁵, brali udział w pracach grup roboczych i zadaniowych INTOSAI i EUROSAI oraz współpracowali z innymi instytucjami i organizacjami europejskimi. Izba utrzymywała także aktywne kontakty bilateralne.

W swej aktywności międzynarodowej NIK przykładła dużą wagę do praktycznych działań kontrolnych prowadzonych we współpracy z partnerami zagranicznymi. Do priorytetowych dziedzin współpracy w tym zakresie w 2009 r. należały: kontrola środowiska, środków unijnych, współpraca transgraniczna i regionalna, kontrole związane z przygotowaniem finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO w 2012 r.

Nie mniej ważnym obszarem współpracy były działania polegające na transferze standardów i dobrych praktyk oraz wymianie wiedzy i doświadczeń. W 2009 r. pracownicy NIK uczestniczyli w seminariach, szkoleniach, konferencjach, spotkaniach eksperckich i roboczych odbywających się za granicą (135 osób). W podobnych przedsięwzięciach zorganizowanych przez NIK wzięło udział 168 pracowników urzędów kontroli innych krajów.

NIK brała także aktywny udział w pracach Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego³⁶. Szczególnym wydarzeniem było przyjęcie, na dorocznym zebraniu Komitetu w Budapeszcie, *Oświadczenia w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli*, które zgodnie z wolą uczestników zebrania zostało przekazane przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej oraz sekretarzom generalnym EUROSAI i INTOSAI. Zwracając w nim uwagę na wejście w życie traktatu lizbońskiego, potwierdzającego m.in. status Europejskiego Trybunału Obrachunkowego jako w pełni niezależnej instytucji wspólnotowej odpowiedzialnej za kontrole unijne³⁷ oraz akcentując ten fakt jako zgodny z *Deklaracją INTOSAI z Meksyku o niezależności najwyższych organów kontroli*, a także zwracając uwagę, że istnienie niezależnych najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich było i jest częścią dorobku wspólnotowego przyjętego wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej, prezesi wsparli inicjatywy INTOSAI oraz EUROSAI promujące tę niezależność oraz wezwali instytucje Unii Europejskiej i parlamenty państw członkowskich do podjęcia wszelkich możliwych działań zmierzających do zapewnienia najwyższym organom kontroli niezależnego funkcjonowania, w duchu *deklaracji z Limy i Meksyku oraz traktatu lizbońskiego*.

34 EUROSAI (ang. *European Organisation of Supreme Audit Institutions*). Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli. Powstała w listopadzie 1990 r., jako grupa regionalna Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI. W konferencji założycielskiej brała udział delegacja NIK.

35 INTOSAI (ang. *International Organization of Supreme Audit Institutions*). Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli utworzona w 1953 r. i afiliowana przy ONZ; zrzesza organy kontroli z około 180 państw, które na mocy ustaw są zobowiązane do kontroli finansów publicznych. Jej celem jest wymiana doświadczeń w sferze kontroli państwowej.

36 ETO (ang. *European Court of Auditors*). Trybunał kontroluje rozliczenia dochodów i wydatków Wspólnot i ich instytucji. Potwierdza wobec Parlamentu Europejskiego i Rady UE wiarygodność rozliczeń oraz zgodność z prawem i prawidłowość podstawowych transakcji. Przedkłada instytucjom Wspólnot roczne sprawozdanie.

37 Art. 13 *Traktatu o Unii Europejskiej* oraz art. 285 i 287 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*.

Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO

Komitet Kontaktowy jest zgromadzeniem prezesów najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE i ETO, które ma na celu ułatwienie ich współdziałania³⁸. Formy współpracy obejmują przygotowywanie spraw przez grupy robocze, złożone z ekspertów reprezentujących zainteresowane organy kontroli, wstępne aprobowanie wyników pracy grup przez zebranie stałych przedstawicieli najwyższych organów kontroli (tzw. łączników), a następnie podjęcie decyzji przez prezesów. Prezesi spotykają się raz w roku. NIK jest aktywnym uczestnikiem prac Komitetu; bierze też udział w pracach łączników oraz grup roboczych.

Na dorocznym zebraniu Komitetu, które odbyło się w dniach 30 listopada – 1 grudnia 2009 r. w Budapeszcie, dyskutowano o roli najwyższych organów kontroli w przeciwdziałaniu kryzysowi finansowo-gospodarczemu, zagrożeniach dla ich niezależności, a także potrzebie określenia wspólnych standardów kontroli i porównywalnych kryteriów kontroli środków Unii Europejskiej. Ustosunkowano się także do sprawozdań grup roboczych oraz przyjęto zadania do wykonania przez Komitet w 2010 r.

Podczas seminarium poświęconego *Roli najwyższych organów kontroli we wspomaganii działań rządów przeciwdziałających kryzysowi finansowo-gospodarczemu*, po wprowadzeniu dokonany przez członka Rady Finansowej Węgier i wicedyrektora Dyrekcji Generalnej Rynku Wewnętrznego i Usług Komisji Europejskiej, w dyskusji głos zabrali przedstawiciele najwyższych organów kontroli: Cypru, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Niemiec, Polski, Portugalii i Wielkiej Brytanii. Stwierdzono, że większość państw UE przeznaczyło duże środki dla ustabilizowania rynków finansowych i złagodzenia negatywnych skutków globalnego kryzysu, w tym przez bezpośrednie subsydiowanie jednostek prywatnych. Niektóre kraje podjęły próbę przeciwdziałania spadkowi eksportu i konsumpcji wewnętrznej przez zwiększenie wydatków publicznych. Także w krajach, które nie były w stanie przekazać znacznych środków, zostały opracowane programy mające na celu zapobieżenie masowym zwolnieniom i zmniejszenie presji na rynku pracy. Rządy musiały szybko odpowiedzieć na wyzwania związane z kryzysem i było niewiele czasu na opracowanie odpowiednich strategii i programów. Szybkość reakcji była zasadniczym czynnikiem efektywności działań i stała się jednym z głównych kryteriów ich oceny – obok prawidłowości, oszczędności, wydajności i skuteczności. Szczególny tryb, w jakim to nastąpiło, był bacznie obserwowany przez najwyższe organy kontroli, choć – podobnie jak rządy – miały one niewiele czasu na wykonanie pogłębionych badań.

Większość najwyższych organów kontroli, dopasowując swoje plany do tej sytuacji, nadała szczególne znaczenie kontrolom podejmowanym w tym obszarze. Działania były jednak zróżnicowane, w zależności od rodzaju i zakresu działań rządów poszczególnych państw, a także posiadanych kompetencji i uprawnień. W kilku z nich (np. w Niemczech) otrzymały one dodatkowe kompetencje do kontroli rządowych programów przezwycięzania skutków kryzysu, w tym prowadzenia kontroli działań bieżących, obok tradycyjnej kontroli następczej. W krajach, w których najwyższe organy kontroli mają uprawnienia doradcze, podejmowały one ocenę działań na rzecz stymulowania gospodarki czy stabilizacji rynków finansowych. Jednak większość z nich nie uzyskała szczególnych uprawnień ani też o nie niezabiegała. Opracowały i realizowały one roczne plany kontroli, mając na uwadze problemy związane z kryzysem finansowo-gospodarczym w ramach standardowych sposobów działania. Np. najwyższy organ kontroli Francji skontrolował pomoc państwa dla banków, w Wielkiej Brytanii – całą pomoc państwa, zaś najwyższy organ kontroli Danii – działalność agencji rządowej prowadzącej nadzór sektora finansowego. Podkreślano, że mimo znaczenia czynnika czasu i nadzwyczajnego charakteru środków antykryzysowych, powinny być one oceniane w sposób kompleksowy – nie da się bowiem oddzielić bieżących skutków tych działań od wpływu na gospodarkę całokształtu polityki finansowej i gospodarczej rządu.

Zabierając głos w dyskusji wiceprezes NIK zaprezentował kontrole, przeprowadzone przez NIK w instytucjach rządowych i innych urzędach państwowych, dotyczące realizowanych działań antykryzysowych, w tym spójności stosowanych instrumentów, jak również efektywności antykryzysowej polityki finansowej. Wiceprezes NIK stwierdził, że Izba podejmuje starania, aby badania z tego zakresu, dotyczące zarówno działań rządu, jak i banku centralnego, prowadzone były podczas kontroli planowych – w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, wykonania przez bank centralny założeń polityki pieniężnej, czy kontroli realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego. Stwierdził, że intencją NIK jest zintensyfikowanie kontroli wydajności wykorzystania środków publicznych jako ważnego narzędzia polityki antykryzysowej.

38 Por. Deklarację nr 18 w sprawie Trybunału Obrachunkowego (załączoną do Traktatu z Nicei) – Konferencja wzywa Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz krajowe organy kontroli do poprawy ram i warunków ich współpracy przy jednoczesnym zachowaniu własnej autonomii. W tym celu prezes Trybunału może powołać komitet zajmujący się kontaktami z prezesami krajowych organów kontroli.

Komitet rozpatrzył również kwestię zagrożeń niezależności najwyższych organów kontroli. Podstawą dyskusji była notatka NIK wskazująca główne obszary zagrożeń. W debacie – prowadzonej i podsumowanej przez Prezesa NIK – wzięli udział prezesi oraz inni przedstawiciele najwyższych organów kontroli: Austrii, Bułgarii, Czech, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Słowacji, Słowenii, Wielkiej Brytanii oraz ETO. Wskazano na przykładach konkretne zagrożenia dla niezależności oraz wskazywano, że problemy w tym zakresie występują w wielu krajach. Dotyczą one również trybunałów obrachunkowych, mimo że ich pozycję gwarantują systemy prawne państw, w których one funkcjonują. W dyskusji podkreślono, że kontrola prowadzona przez „zależny” organ kontroli – nie jest kontrolą, a przez to nie spełnia należycie funkcji informacyjnej wobec obywateli. Podniesiono, że w konstytucjach poszczególnych państw są przepisy mówiące o niezależności, ale podstawowe dokumenty, w których została określona zasada niezależności (deklaracja z Limy i deklaracja z Meksyku) nie są znane parlamentom i rządów. Warto zatem rozważyć przyjęcie przez Komitet oświadczenia w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli. Podsumowując obrady, Prezes NIK podkreślił znaczenie otrzymanych informacji oraz potrzebę podjęcia działań na rzecz uzyskania poparcia krajowych parlamentów i rządów dla zasad przyjętych w obu deklaracjach, czemu ma sprzyjać ich rekomendacja w dokumencie przyjętym przez właściwy organ ONZ. Stwierdził też, że należy podjąć działania w tej sprawie na forum Unii Europejskiej. Prezes ETO zaproponował projekt oświadczenia, które zostało jednomyślnie przyjęte.

W dyskusji nad sprawozdaniem z prac grupy roboczej ds. wspólnych standardów kontroli i porównywalnych kryteriów kontroli środków UE wyrażono wątpliwości co do możliwości sformułowania takich wspólnych standardów i kryteriów, które byłyby w równym stopniu do przyjęcia dla ETO i narodowych organów kontroli. Grupa została powołana w grudniu 2006 r. na zebraniu Komitetu w Warszawie. W 2009 r. roku grupa kontynuowała prace nad wytycznymi, z intencją zakończenia prac nad całością dokumentu w 2010 r. Przedstawicielka Trybunału Obrachunkowego Francji uznała, że dokument nie uwzględnia należycie różnic między zadaniami ETO i najwyższych organów kontroli w zakresie kontroli środków unijnych oraz że nie wynika z niego jasno, czy ma mieć on charakter wiążący czy też nie, co może prowadzić do zmiany zasad współpracy wynikających z traktatu. Prezes ETO wyjaśnił, że wytyczne nie mają na celu zmiany relacji między ww. instytucjami, ani też nie mogą wpływać na stosowanie traktatu. Prace grupy mają jedynie pomóc w ujednoczeniu stosowania międzynarodowych standardów przy prowadzeniu kontroli środków UE. Ponadto każdy najwyższy organ kontroli może suwerennie postanowić, czy wykorzysta zalecenia grupy czy też nie. Oświadczył, że współpracując z najwyższymi organami kontroli stosującym ww. wytyczne, ETO będzie mógł korzystać z wyników ich kontroli, bez konieczności sprawdzania ich wiarygodności.

Następnie odbyła się dyskusja o zadaniach i trybie prac grupy w 2010 r., w której zabrali głos przedstawiciele 10 najwyższych organów kontroli i ETO. Zaproponowano, aby na najbliższym zebraniu grupy przesądzić kwestie przedstawione przez najwyższy organ kontroli Francji. Na wniosek przedstawiciela NIK postanowiono również, że przed przedłożeniem jej Komitetowi, ostateczna wersja projektu dokumentu zostanie najpierw przekazana prezesom najwyższych organów kontroli do zaopiniowania.

Komitet rozpatrzył też sprawozdanie grupy zadaniowej ds. współpracy narodowych organów kontroli i ETO oraz sprawozdania grup roboczych ds.: funduszy strukturalnych, krajowych raportów o zarządzaniu środkami UE, VAT, zamówień publicznych, wspólnej grupy roboczej z najwyższych organów kontroli krajów kandydujących do UE. Komitet przyjął sprawozdania oraz przedłużył mandaty grup na 2010 r.³⁹. Ponadto zdecydował, że obok kontynuowania prac grup roboczych mają zostać rozpoczęte dwa nowe zadania: wymiana doświadczeń w kontrolowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego (koordynator: najwyższy organ kontroli Niemiec) oraz seminarium nt. Wspólnej Polityki Rolnej (organizatorzy: najwyższy organ kontroli Czech i ETO).

Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)

Współpraca w ramach INTOSAI jest istotnym aspektem działalności międzynarodowej NIK. W INTOSAI działa kilkadziesiąt komisji, podkomisji oraz grup roboczych i zadaniowych, które są forum wymiany wiedzy eksperckiej, wypracowywania standardów, dobrych praktyk i inicjowania kontroli równoległych. NIK jest członkiem grup roboczych ds. kontroli środowiska, ds. kontroli systemów informatycznych, ds. prywatyzacji, regulacji gospodarczych i partnerstwa publiczno-prywatnego, ds. oceny skuteczności programów publicznych oraz ds. kluczowych wskaźników krajowych.

NIK zaangażowana jest w trzy projekty realizowane przez Grupę roboczą ds. kontroli środowiska. Uczestniczy w globalnej kontroli dotyczącej zmian klimatycznych (koordynowanej przez najwyższy organ kontroli Kanady), pracach nad podręcz-

³⁹ Szczegółowe informacje o pracy grup są dostępne na publicznej stronie Komitetu: www.contactcommittee.eu.

nikami kontroli zagadnień zmian klimatycznych (przewodnictwo najwyższego organu kontroli Norwegii) oraz podręcznikiem kontroli problematyki zrównoważonej gospodarki energią (przewodnictwo najwyższego organu kontroli Czech). W styczniu 2009 r., w Doha (Katar), przedstawiciele NIK uczestniczyli w 12. spotkaniu grupy. Głównym punktem programu spotkania było seminarium poświęcone kontrolom realizacji międzynarodowych porozumień w zakresie ochrony środowiska i gospodarki zasobami naturalnymi. Uczestniczyli w nim także eksperci zewnętrzni z Programu Środowiska ONZ⁴⁰, Banku Światowego oraz Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatycznych⁴¹. Uczestnicy spotkania zostali poinformowani o stanie zaawansowania prac nad realizacją poszczególnych projektów. Podczas dyskusji, na tle wystąpienia przedstawiciela najwyższego organu kontroli Wielkiej Brytanii o działaniach na rzecz ochrony środowiska w nowoczesnym urzędzie kontroli, przedstawiciele NIK zaprezentowali informację o prowadzonych w Izbie pracach nad wdrożeniem systemu zarządzania środowiskowego. Zorganizowane zostały także spotkania grup regionalnych, w tym koordynowanej przez najwyższy organ kontroli Norwegii Grupy roboczej EUROSAL ds. kontroli środowiska. Z inicjatywy koordynatora grupy, spotkanie europejskich najwyższych organów kontroli poświęcono wymianie doświadczeń w zakresie międzynarodowych kontroli środowiska. Jedną z grup warsztatowych prowadził przedstawiciel NIK.

W dniach 10-14 lutego, w Wiedniu, odbyło się zorganizowane przez INTOSAI/ONZ 20. sympozjum pn. *INTOSAI jako aktywny partner w międzynarodowej sieci antykorupcyjnej; zapewnienie przejrzystości na rzecz zabezpieczenia społecznego i zmniejszenia ubóstwa*. Podczas sympozjum wiceprezes NIK wygłosił referat pt. *Rola NIK w przeciwdziałaniu korupcji w Polsce*.

W Moskwie, na 15. spotkaniu Grupy roboczej ds. prywatyzacji, regulacji gospodarczych i partnerstwa publiczno-prywatnego, które odbyło się w dniach 17-19 marca 2009 r., przedstawiciele NIK zaprezentowali doświadczenia związane z kontrolą procesów prywatyzacyjnych.

Spotkanie grupy roboczej INTOSAI ds. kontroli systemów informatycznych odbyło się w dniach 20-22 kwietnia w Doha (Katar). Przedstawiciele NIK wygłosili referat pt. *Kontrola Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej* oraz przedstawili sprawozdanie z postępu prac nad projektem pn. *Narzędzia informatyczne wspomagające sporządzanie elektronicznej dokumentacji z kontroli*.

W dniach 27-28 maja 2009 r. odbyło się w Paryżu zebranie Grupy roboczej INTOSAI ds. oceny skuteczności programów. Omówiono zasady współpracy w związku ze zbliżającym się Kongresem INTOSAI w 2010 r. oraz dyskutowano nad przyjęciem przez najwyższe organy kontroli podręcznika pn. *Ocena skuteczności programów publicznych*. Ponadto odbyło się seminarium poświęcone dokonywaniu przez najwyższe organy kontroli oceny skuteczności tych programów.

W Dżakarcie (Indonezja), w dniach 14-16 lipca, odbyło się trzecie spotkanie Grupy roboczej ds. walki z korupcją i praniem brudnych pieniędzy. NIK przedstawiła prezentację nt. *Roli NIK w zapobieganiu i wykrywaniu korupcji oraz innych przestępstw*. Została również przyjęta na stałego członka grupy.

W dniach 3-6 sierpnia, w Ubud (Indonezja), odbyło się ósme spotkanie Komitetu Sterującego Grupy roboczej INTOSAI ds. kontroli środowiska. Zaprezentowano i przedyskutowano pierwsze wersje pięciu podręczników kontroli, poświęconych zmianom klimatycznym, problematyce zrównoważonej gospodarki energią, gospodarce leśnej, gospodarce rybackiej oraz środowiskowym aspektom górnictwa i gospodarki kopalinami.

W 2009 r. NIK uczestniczyła ponadto w spotkaniu Grupy roboczej INTOSAI ds. kluczowych wskaźników krajowych (Pekin, 21-23 kwietnia) oraz w spotkaniu Grupy zadaniowej INTOSAI ds. globalnego kryzysu finansowego (Waszyngton, 29 czerwca – 1 lipca).

W ramach III Światowego Forum OECD, w dniach 27-30 października w Bussan (Korea), podczas panelu dyskusyjnego *Kluczowe wskaźniki narodowe w systemie audytu zewnętrznego*, NIK zaprezentowała referat pn. *Polska – kluczowe wskaźniki narodowe jako narzędzie planowania i audytu*. NIK została członkiem podkomisji, której zadaniem jest promowanie najlepszych praktyk i zapewnienia jakości przez wykonywanie dobrowolnych przeglądów partnerskich.

Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAL)

Działalność NIK w ramach EUROSAL koncentrowała się w 2009 r. na dwóch podstawowych zadaniach – przewodniczeniu Zarządowi EUROSAL oraz bieżącej pracy w zespołach zadaniowych i grupach roboczych. Obejmując na VII Kongresie EUROSAL w Krakowie w czerwcu 2008 r. prezydencję EUROSAL, NIK zobowiązała się wzmocnić i zapewnić dalszy rozwój

40 UNEP (ang. *United Nations Environmental Programme*). Program ONZ poświęcony ochronie środowiska.

41 IPCC (ang. *Intergovernmental Panel on Climate Change*).

organizacji, w tym lepsze wykorzystanie w Europie jej dorobku metodycznego. Jako główne cele swojej prezydencji NIK przyjęła m.in. opracowanie planu strategicznego EUROSAL na lata 2011-2017, realizację strategii szkoleniowej na lata 2008-2011, zacieśnienie współpracy z INTOSAI i jej grupami regionalnymi oraz promocję organizacji na arenie międzynarodowej.

Rok 2009 był pierwszym rokiem realizacji powyższych celów prezydencji. NIK aktywnie uczestniczyła w pracach Grup roboczych ds. kontroli środowiska i ds. wykorzystania technik informatycznych w kontroli⁴², przewodniczyła Grupie zadaniowej ds. planu strategicznego EUROSAL, a także brała czynny udział w pracach Grupy zadaniowej ds. kontroli funduszy przeznaczonych na eliminowanie skutków klęsk żywiołowych i katastrof wywołanych przez człowieka, Grupy zadaniowej ds. opracowania przewodnika dobrych praktyk dotyczących jakości kontroli oraz Komitetu ds. szkoleń.

W 2009 r., pod przewodnictwem NIK, intensywne działała powołana przez Zarząd Grupa zadaniowa ds. opracowania planu strategicznego EUROSAL. W jej pracach uczestniczyli przedstawiciele najwyższych organów kontroli Austrii, Hiszpanii, Holandii, Niemiec, Norwegii, Portugalii i Wielkiej Brytanii. Strategia opracowywana jest na lata 2011-2017 i zostanie przedstawiona na VIII Kongresie EUROSAL, który odbędzie się w Lizbonie w maju 2011 r. W ramach dotychczasowych prac NIK opracowała i rozprowadziła wśród członków EUROSAL ankietę umożliwiającą przedstawienie opinii na temat funkcjonowania organizacji i oczekiwaniach względem niej. Na kolejnych przygotowywanych przez NIK spotkaniach grupy (w lutym i czerwcu w Warszawie oraz w listopadzie w Poczdamie) opracowano, wykorzystując m.in. wyniki ankiety, projekt dokumentu określającego misję i wizję oraz cele strategiczne organizacji. O postępie prac nad projektem NIK informowała Zarząd EUROSAL na jego 35. posiedzeniu (w czerwcu, w Kijowie).

Dla uczczenia 90. rocznicy utworzenia najwyższego organu kontroli Litwy, 29 stycznia w Wilnie odbyła się konferencja poświęcona zarządzaniu mieniem państwowym (Skarbu Państwa). Prezes NIK, także jako Przewodniczący Zarządu EUROSAL, został zaproszony do wzięcia udziału w konferencji i wygłoszenia okolicznościowego referatu.

Prezes NIK wziął także udział w konferencji organizowanej przez EUROSAL i ARABOSAI⁴³, która odbyła się w dniach 29-31 marca w Paryżu. Podczas sesji otwierającej Prezes NIK przedstawił doświadczenia współpracy arabskich i europejskich najwyższych organów kontroli, a także omówił rolę rządów i kontroli państwowej w czasie globalnego kryzysu.

W dniach 13-16 maja, w Portlamar (Wenezuela), odbyła się – współorganizowana przez NIK – szósta konferencja EUROSAL-OLACEFS⁴⁴. Udział w niej wzięli przedstawiciele 36 najwyższych organów kontroli z Ameryki Łacińskiej i Europy. NIK przygotowała i poprowadziła sesję poświęconą międzynarodowym kontrolom środowiska. Prezes NIK przedstawił doświadczenia z kontroli równoległych na przykładzie zakończonej w 2008 r. kontroli gospodarki wodnej w zlewni rzeki Bug. W grupach dyskusyjnych, prowadzonych przez NIK wspólnie z przedstawicielami najwyższych organów kontroli Norwegii i Słowacji, omówiono zagadnienia związane z planowaniem i raportowaniem wyników kontroli międzynarodowych. Podczas konferencji najwyższe organy kontroli regionu OLACEFS podpisały memorandum dotyczące podjęcia kontroli międzynarodowej w regionie Amazonii. Oświadczenie popierające inicjatywę podpisali także uczestniczący w konferencji przedstawiciele EUROSAL, w tym Prezes NIK.

Przedstawiciele NIK uczestniczą również w pracach Komitetu EUROSAL ds. szkoleń⁴⁵. W dniach 29-30 stycznia, w Lizbonie, na spotkaniu Komitetu, jego uczestnicy omówili m.in. stan realizacji trzech priorytetów *Strategii szkoleniowej EUROSAL na lata 2008-2011* oraz plan operacyjny na lata 2008-2009. Przedstawiony został również projekt planu operacyjnego na lata 2009-2011. Uczestnicy dyskutowali o postępie prac nad restrukturyzacją Komitetu⁴⁶. Ponadto powołano, pod przewodnictwem najwyższego organu kontroli Francji, Grupę zadaniową ds. potrzeb szkoleniowych, której zadaniem jest przeanalizowanie potrzeb szkoleniowych członków EUROSAL⁴⁷.

W dniach 23-24 czerwca, w Kijowie, odbyło się 35. posiedzenie Zarządu EUROSAL, w którym udział wzięło 30 delegatów z 13 krajów. Omawiane były bieżące sprawy: rozpatrzone sprawozdanie finansowe i sprawozdanie audytorów EUROSAL, przedstawiono sprawozdania z działalności grup roboczych i zadaniowych. Zarząd przyznał dofinansowanie z budżetu organizacji na szkolenia oraz przyjął do społeczności EUROSAL nowego członka – najwyższy organ kontroli Serbii.

42 W ramach EUROSAL NIK administruje i rozwija internetowy podręcznik kontroli administracji elektronicznej (<http://egov.nik.gov.pl>)

43 ARABOSAI (ang. *Arab Organisation of Supreme Audit Institutions*). Arabska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli.

44 OLACEFS (ang. *Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions*). Organizacja Najwyższych Organów Kontroli Państw Ameryki Łacińskiej.

45 ETC (*EUROSAL Training Committee*).

46 Prace prowadzi grupa zadaniowa powołana 5 czerwca 2008 r. na 34. posiedzeniu Zarządu EUROSAL, której przewodniczy najwyższy organ kontroli Niemiec. Pierwsze spotkanie grupy odbyło się w dniach 3-4 czerwca 2009 r. w Bonn.

47 Pierwsze spotkanie grupy odbyło się 5 maja w Paryżu. Jego uczestnicy przygotowali wzór ankiety zawierającej m.in. tematy proponowanych szkoleń.

Europejska Konfederacja Instytutów Audytu Wewnętrznego ECIIA⁴⁸ zrzesza krajowe stowarzyszenia audytu wewnętrznego, mające siedzibę w krajach europejskiego obszaru gospodarczego – Unii Europejskiej, Europy Wschodniej, Skandynawii i basenu Morza Śródziemnego. ECIIA promuje profesjonalny audyt wewnętrzny. Podczas spotkania z Prezes Zarządu Konfederacji, które odbyło się 31 sierpnia w siedzibie NIK, omówiono możliwe obszary współpracy. Kolejne spotkanie (10 grudnia) poświęcono przygotowaniu porozumienia o wspólnych inicjatywach na arenie europejskiej oraz jednolitych standardach kontroli wewnętrznej. Projekt koordynuje NIK jako organ przewodniczący EUROSAL. Na spotkaniu w NIK dyskutowano m.in. o zbieżnych celach i wymianie wiedzy z zakresu kontroli wewnętrznej sektora publicznego.

We wrześniu, w Warszawie, odbyło się drugie coroczne spotkanie Sekretariatu Generalnego EUROSAL (najwyższy organ kontroli Hiszpanii) i Prezesa Zarządu tej organizacji (NIK). Podczas spotkania omówiono bieżące sprawy dotyczące kierowania organizacją.

NIK wspólnie z najwyższym organem kontroli Danii⁴⁹ zorganizowała w dniach 28-29 października w Warszawie seminarium poświęcone standardom zawodowym INTOSAI⁵⁰. Wzięli w nim udział przedstawiciele 26 instytucji członkowskich EUROSAL. Zaprezentowane zostały wyniki prac Komisji ds. standardów zawodowych (podkomisji ds. wytycznych dla audytu finansowego, ds. kontroli zgodności oraz ds. kontroli wykonania zadań), Grupy roboczej ds. kontroli środowiska oraz IDI⁵¹. Następnie odbyły się zajęcia warsztatowe oraz sesje z udziałem ekspertów. Uczestnicy mieli okazję podzielić się swoimi doświadczeniami z wdrażania standardów na poziomie krajowym.

Przedstawiciele NIK uczestniczyli w dorocznym spotkaniu Grupy roboczej EUROSAL ds. kontroli środowiska, w październiku w Sofii. Towarzyszyło mu seminarium poświęcone zagadnieniom kontroli gospodarki wodnej oraz szkolenie dotyczące kontroli ochrony bioróżnorodności, w którym wykorzystano specjalnie opracowany podręcznik. Omówiono m.in. problemy związane z zatrudnianiem ekspertów, zapoznano się z informacją o wybranych europejskich koordynowanych kontrolach środowiska oraz przyjęto plan pracy grupy na 2010 r. NIK jest także członkiem Komitetu Sterującego wspomnianej Grupy. Podczas spotkania w Sofii dyskutowano m.in. o idei stworzenia europejskiej bazy danych o ekspertach z różnych dziedzin kontroli środowiska.

Rada Audytorów i Komitet Audytu OECD⁵²

Prezes NIK w latach 2007-2008 był członkiem Rady Audytorów OECD⁵³. Po zmianie regulaminu finansowego i reorganizacji funkcji audytu w OECD, od listopada 2008 r. pełni obowiązki eksperta w Komitecie Audytu OECD⁵⁴. Posiedzenia Komitetu odbywają się w siedzibie OECD w Paryżu. Do zadań Komitetu Audytu należy kontrola oraz monitorowanie niezależności i skuteczności systemu kontroli wewnętrznej i zewnętrznej OECD. W porozumieniu z Komitetem Budżetowym OECD opracowuje doroczną opinię dla Rady OECD dotyczącą udzielenia Sekretarzowi Generalnemu absolutorium za dany okres obrachunkowy. Komitet dokonuje także przeglądów sytuacji finansowej OECD, monitoruje działanie kontroli wewnętrznej i zagrożenia dla sytuacji finansowej organizacji. Do obowiązków Komitetu należy też monitoring zaleceń pokontrolnych i analiza ich wdrażania

48 ECIIA (ang. *The European Confederation of Institutes of Internal Auditing*).

49 Najwyższy organ kontroli Danii – przewodniczy Komisji INTOSAI ds. standardów zawodowych.

50 ISSAI (ang. *International Standards of Supreme Audit Institutions*).

51 IDI (ang. *INTOSAI Development Initiative*). Grupa INTOSAI ds. rozwoju.

52 OECD (ang. *Organization for Economic Co-operation and Development*). Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Powstała w 1961 r. i skupia 30 państw. Jej celem jest wspieranie państw członkowskich w osiągnięciu jak najwyższego poziomu wzrostu gospodarczego i stopy życiowej obywateli. OECD zajmuje się też pomocą dla najbiedniejszych państw. Roczne sprawozdania finansowe organizacji są przygotowywane zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS – ang. *International Public Sector Accounting Standards*), a w zakresie, którego nie określają standardy IPSAS – zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej oraz Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości (IFRS – ang. *International Financial Reporting* i IAS – ang. *International Accounting Standards*).

53 W skład Rady Audytorów OECD wchodzi 4 urzędników nominowanych przez rządy państw członkowskich. Jeden członek Rady jest zawsze przedstawicielem Francji. Mianowany jest na czas nieokreślony i przewodniczy Radzie. Kadencje pozostałych 3 członków Rady trwają 4 lata.

54 Komitet Audytu liczy 9 członków desygnowanych przez Radę OECD; 6 jest nominowanych przez ambasadorów państw członkowskich przy OECD. Członków Komitetu pełniących rolę ekspertów (w liczbie 3) nominują najwyższe organy kontroli państw członkowskich (jeden jest wskazywany przez najwyższy organ kontroli Francji). Eksperti są powoływani na 3 lata zgodnie z kalendarzem zatwierdzonym przez Radę OECD.

Międzynarodowa Komisja Rewidentów NATO (IBAN)

W maju 2009 r., w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli, odbyło się doroczne spotkanie Międzynarodowej Komisji Rewidentów NATO (IBAN)⁵⁵, w którym uczestniczył wiceprezes NIK. Dyskutowano o rocznym sprawozdaniu z działalności IBAN w 2008 r. Przedstawiciele NIK spotkali się również z Przewodniczącym IBAN oraz pracownikami Stałego Przedstawicielstwa RP przy NATO.

Na zaproszenie Przewodniczącego IBAN, w czerwcu 2009 r. wizytę w Kwaterze Głównej NATO złożył Prezes NIK. Przewodniczący IBAN zaprezentował priorytety w działalności Rady oraz jej kompetencje. Przy okazji tej wizyty, Prezes NIK odwiedził również Trybunał Obrachunkowy Belgii, w celu omówienia bieżących spraw EUROSAL.

Udział NIK w kontrolach międzynarodowych

Kontrole międzynarodowe to kontrole koordynowane i równoległe⁵⁶, prowadzone przez NIK we współpracy z innymi najwyższymi organami kontroli na podstawie uzgodnionych programów, jak również kontrole prowadzone na terenie Polski przez organy kontroli Unii Europejskiej (głównie Europejski Trybunał Obrachunkowy) z udziałem przedstawicieli NIK.

Kontrole równoległe i koordynowane

W 2009 r. NIK była zaangażowana w działania związane z 6 kontrolami prowadzonymi we współpracy z najwyższymi organami kontroli innych państw - 4 zakończyły się podpisaniem wspólnych informacji (raportów), zaś z dwóch pozostałych jedna znajdowała się w fazie realizacji, a druga na etapie programowania. W tabeli nr 8 przedstawiono szczegółowe dane o tych kontrolach.

Tabela nr 8.

Kontrole równoległe i koordynowane realizowane w 2009 r.			
Lp.	Tytuł kontroli	Udział najwyższych organów kontroli	Zadania zrealizowane w 2009 r.
1	2	3	4
1	Monitoring środowiska morskiego oraz gospodarka rybną obszaru Morza Bałtyckiego	Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Federacja Rosyjska, Szwecja	Wspólny raport z kontroli podpisano w styczniu 2009 r.
2	Efektywność działania organów państwowych (służb) w punktach kontrolnych na granicach między Białorusią, Federacją Rosyjską, Litwą i Polską	Białoruś, Federacja Rosyjska, Litwa i Polska	W dniach 19-21 stycznia 2009 r. w Moskwie odbyło się spotkanie robocze przedstawicieli najwyższych organów kontroli uczestniczących w kontroli w sprawie uzgodnienia formy wspólnej informacji o jej wynikach. 25 maja 2009 r. podpisany został wspólny dokument prezentujący wyniki kontroli.
3	Przygotowanie Polski i Ukrainy do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012	Polska i Ukraina	W dniach 8-10 czerwca 2009 r. w Izbie Obrachunkowej Ukrainy odbyło się spotkanie robocze dotyczące ustaleń polsko-ukraińskiej kontroli równoległej, w związku z przygotowaniem do EURO 2012. Prezes NIK oraz Przewodniczący Izby Obrachunkowej Ukrainy podpisali 24 czerwca 2009 r. wspólne sprawozdanie z dotychczasowych ustaleń kontroli.
4	Kontrola EUROSAL w sprawie zmian klimatu	Azerbejdżan, Cypr, Dania, Estonia, Izrael, b. Jugosłowiańska Republika Macedonii, Polska, Federacja Rosyjska, Szwajcaria, Ukraina	Kontrola zrealizowana na podstawie porozumienia o współpracy ze stycznia 2009 r., koordynowana przez NIK, zakończona wspólnym raportem podpisanym w grudniu 2009. Jej wyniki zaprezentowano podczas 15. Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, która odbyła się w Danii w grudniu 2009 r.
5	Realizacja programów wspierających wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych	Polska (koordynator) oraz 14 najwyższych organów kontroli – członków EUROSAL	Kontrola, podjęta z inicjatywy NIK, stanowi realizację jednej z rekomendacji przyjętych na VII Kongresie EUROSAL. Zaproszenia do udziału w niej NIK wysłała w czerwcu 2009 r. Umowa o współpracy została podpisana podczas spotkania w Warszawie w dniu 15 stycznia 2010 r. Kontrole krajowe zostaną przeprowadzone od czerwca do listopada 2010 r., zaś wspólny raport zostanie opracowany do kwietnia 2011 r. i przedstawiony w czerwcu 2011 r. na VIII Kongresie EUROSAL w Lizbonie.
6	Zarządzanie programami poprawy jakości środowiska, współfinansowanymi ze środków Europejskiego Funduszu Regionalnego w ramach regionalnych programów operacyjnych	Polska i Dania (koordynator)	2 grudnia 2009 r. w Kopenhadze odbyło się spotkanie przedstawicieli Delegatury NIK w Gdańsku i najwyższego organu kontroli Danii, podczas którego przygotowana została propozycja porozumienia w sprawie przeprowadzenia kontroli.

55 IBAN (ang. *International Board of Auditors for NATO*). Międzynarodowa Komisja Rewidentów NATO przeprowadza kontrole finansów organów NATO oraz jednostek, które korzystają ze środków współfinansowanego przez NATO Programu Rozwoju Infrastruktury.

56 Ang. *coordinated audits* oraz *parallel audits* (*concurrent audits*).

Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym

NIK współpracowała z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym w związku z kontrolami, które Trybunał prowadził na terytorium RP, realizując tym samym zobowiązanie, jakie nakładają na nią przepisy prawa wspólnotowego⁵⁷. W praktyce współpraca obejmowała: wymianę okresowych planów pracy, udział kontrolerów NIK w charakterze obserwatorów w kontrolach ETO w Polsce, udzielanie pomocy Trybunałowi w jego kontaktach z krajowymi podmiotami przewidzianymi do kontroli i uzyskiwaniu danych i dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, analizę wstępnych ustaleń kontroli przekazywanych przez Trybunał po zakończeniu każdej kontroli, a w uzasadnionych wypadkach także zgłaszanie uwag do tych ustaleń⁵⁸. W minionym roku ETO przeprowadził w Polsce 13 kontroli. Dane o ich zakresie tematycznym oraz podmiotach objętych kontrolą zamieszczono w tabeli nr 9.

Tabela nr 9.

Kontrole prowadzone przez ETO na terytorium RP w 2009 r.

Lp.	Temat kontroli ETO	Jednostki kontrolowane
1	2	3
1	Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności (DAS) za 2008 r.; EFRR, Program INTERREG IIIA Niemcy (Saksonia) – Polska (woj. dolnośląskie)	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Finansów, wybrani beneficjenci końcowi projektów (Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Urząd Miasta Jelenia Góra)
2	Kontrola w zakresie zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto (DNB) do celów poświadczenia wiarygodności (DAS) za 2008 r.	Główny Urząd Statystyczny
3	Kontrola w zakresie poświadczenia wiarygodności (DAS) za 2008 r.; EFR, 2004PL141P0001 – Sektorowy Program Operacyjny <i>Rybołówstwo i przetwórstwo ryb, lata 2004-2006</i>	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (instytucja zarządzająca), Ministerstwo Finansów (instytucja płatnicza), instytucje pośredniczące, beneficjenci końcowi (instytucje wdrażające): Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ostateczni odbiorcy
4	Kontrola wydatków w obszarze edukacji i kultury (tytuł 15) <i>Uczenie się przez całe życie</i>	Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Agencja Narodowa (Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji)
5	Kontrola wydatków w obszarze edukacji i kultury (tytuł 15) <i>INTER-ARTE</i>	Akademia Teatralna w Warszawie
6	Kontrola w zakresie poświadczenia wiarygodności (DAS) za 2008 r., kontrola finansowa Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnych (cd.)	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
7	Kontrola efektywności wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na rozwój elektronicznej administracji w Polsce	Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rozwoju Regionalnego i Finansów, Urzędy Marszałkowskie Województw Małopolskiego i Warmińsko-Mazurskiego, Urząd Morski w Gdyni, Miejski Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Łodzi, Śląskie Centrum Społeczeństwa Informatycznego w Katowicach
8	Kontrola procedury rozliczania rachunków w ramach Rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 oraz Rozporządzenia Komisji (KE) nr 885/2006	Ministerstwo Finansów, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej – Departament Ochrony Interesów Finansowych UE, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, beneficjenci
9	Kontrola w zakresie programu LEADER; rozporządzenie 1698/2005; oś 4 PROW 2007-2013 oraz rozporządzenie 1260/1999 art. 20 ust 1c: inicjatywa wspólnotowa 2000-2006	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
10	Kontrola w ramach poświadczenia wiarygodności (DAS) za 2009 r.; kontrola finansowa EFRG	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, beneficjenci
11	Kontrola w zakresie poświadczenia wiarygodności (DAS) za 2009 r.; EFRR 2003PL161P0002 – Sektorowy Program Operacyjny <i>Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006</i>	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, beneficjenci
12	Kontrola w zakresie poświadczenia wiarygodności (DAS) za 2009 r.; EFS, Program Operacyjny <i>Kapitał Ludzki 2007-2013</i> ⁵⁹	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (instytucja zarządzająca i certyfikująca); Ministerstwo Finansów (instytucja audytowa); Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Powiatowe Urzędy Pracy w: Bydgoszczy, Kielcach, Krakowie i we Włocławku; Fundacja Ziemia Gotyku w Chełmży, firma Axon Poland sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie
13	Kontrola wykonania zadań w zakresie programu rolnośrodowiskowego; działanie 214 PROW na lata 2007-2013	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

⁵⁹ Kontrolerzy ETO w celu wydania opinii o zgodności systemu zarządzania i kontroli Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Rady 1083/2006, zwrócili się do wybranych losowo instytucji, wykonujących funkcje instytucji pośredniczącej (i pośredniczących drugiego stopnia) dla tego programu, o przedstawienie procedur wewnętrznych opisujących ww. system.

⁵⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w szczególności jego art. 287 ust. 3.

⁵⁸ Bezpośredni udział kontrolerów NIK w czynnościach kontrolnych Trybunału ma na celu zapobieganie sytuacjom, w których kontrolerzy ETO mogliby błędnie zinterpretować otrzymane informacje, pominąć ważne dla kontroli fakty i uwarunkowania (np. przepisy krajowe), co mogłoby z kolei prowadzić do sformułowania błędnych wniosków. Z drugiej strony, informacje uzyskane dzięki udziałowi w kontrolach Trybunału wzbogacają wiedzę kontrolerów NIK o potencjalnych nieprawidłowościach w obszarze gospodarowania środkami UE i są wykorzystywane przez NIK w programowaniu własnych kontroli dotyczących wykorzystania środków unijnych.

W czerwcu 2009 r. z wizytą w NIK przebywał Prezes ETO, któremu towarzyszył członek Trybunału z ramienia Polski. Gościom przedstawiono pozycję i rolę NIK na tle innych najwyższych organów kontroli oraz przedstawiono wyniki kontroli NIK dotyczące gospodarowania środkami unijnymi. Wspólnie z Kierownictwem NIK rozpatrzono funkcjonowanie Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw UE oraz ETO, omówiono doświadczenia Trybunału w zakresie dbałości o jakość prowadzonych badań kontrolnych (samoocena, oceny zewnętrzne, przyjęte wskaźniki wykonania zadań) oraz postanowiono, że przedstawiciele ETO przeszkolą kontrolerów NIK w zakresie metodyki kontroli ETO. Na spotkaniu z kadrą kierowniczą NIK oraz zaproszonymi przedstawicielami centralnej administracji rządowej, Prezes ETO przedstawił prezentację poświęconą kontroli wykonania zadań.

Współpraca dwustronna i wielostronna

W ramach współpracy dwustronnej odbywały się zarówno spotkania o charakterze oficjalnym, na których uzgadniano plany współpracy, jak również robocze, na niższym szczeblu, dzięki którym wprowadzano w życie podjęte wcześniej ustalenia. Współpraca wielostronna realizowana była głównie na forum najwyższych organów kontroli krajów Grupy Wyszehradzkiej oraz krajów bałtyckich i nordyckich.

Prezes NIK bierze co roku udział w spotkaniach konsultacyjnych prezesów najwyższych organów kontroli krajów Grupy Wyszehradzkiej (Czech, Polski, Słowacji i Węgier) oraz Austrii i Słowenii, dzięki którym organy te skuteczniej mogą działać na szerszym forum, przede wszystkim w Komitecie Kontaktowym prezesów najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej i ETO.

Doroczne zebranie prezesów najwyższych organów kontroli krajów Grupy Wyszehradzkiej oraz Austrii i Słowenii odbyło się w dniach 5-6 listopada w Zakopanem. Dyskutowano o rocznych sprawozdaniach z działalności najwyższych organów kontroli, audycie zewnętrznej, a także o programie najbliższego zebrania Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej i ETO. Przedmiotem dyskusji były również doświadczenia wynikające z prowadzenia wspólnych kontroli, m.in. na przykładzie zrealizowanej w latach 2007-2008 równoległej kontroli funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w zakresie wykorzystania środków strukturalnych Unii Europejskiej. Podczas spotkania przedstawiciele NIK oraz najwyższych organów kontroli Austrii i Czech poinformowali o już dokonanych oraz planowanych zmianach w przepisach prawnych regulujących zasady ich funkcjonowania. Omówiono też najważniejsze punkty porządku planowanego zebrania Komitetu Kontaktowego, poświęcone omówieniu końcowych sprawozdań z ewaluacji grup roboczych, rezultaty prac grupy ds. wspólnych standardów kontroli i porównywalnych kryteriów kontroli środków Unii Europejskiej oraz planowany na 2010 r. przegląd skuteczności zarządzania w ramach Komitetu Kontaktowego. Najwyższy organ kontroli Węgier zaproponował wymianę informacji i doświadczeń w zakresie prowadzenia kontroli partnerstwa publiczno-prywatnego oraz wykrywania obszarów zagrożonych korupcją. Na spotkaniu zaprezentowana została także informacja o wnioskach wynikających ze zorganizowanych w 2009 r. seminariów międzynarodowych, poświęconych kontroli wykonania zadań (najwyższy organ kontroli Czech), kontroli systemów informatycznych (najwyższy organ kontroli Słowacji) oraz standardom kontroli INTOSAI – ISSAI (NIK).

NIK bierze również udział w spotkaniach prezesów najwyższych organów kontroli krajów bałtyckich i nordyckich. We wrześniu NIK była gospodarzem spotkania w Sopocie, w którym udział wzięli prezesi najwyższych organów kontroli Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Norwegii, Szwecji i Polski. Tematami spotkania były: *Roczne narodowe sprawozdania z kontroli funduszy Unii Europejskiej (potwierdzenie wiarygodności rozrachunków oraz zgodności z przepisami i prawidłowości podstawowych transakcji)*; *Rola NOK w czasie obecnego kryzysu finansowego i ekonomicznego. Studia aktualnych przypadków*; *Plan strategiczny EUROSAL*; *Konsultowanie wspólnych działań w sprawach strategicznych w organizacjach międzynarodowych* oraz *Sposoby zwiększenia wpływu wyników wspólnych kontroli na poziomie międzynarodowym*.

W połowie stycznia w Sztokholmie, podczas wizyty Prezesa NIK w Urzędzie Kontroli Państwowej Szwecji, omówiono m.in. program polskiej prezydencji w EUROSAL, w tym plany zwiększenia aktywności NIK w ramach INTOSAI, zasady współpracy najwyższych organów kontroli Szwecji i Polski, z uwzględnieniem planowanych i wdrażanych zmian oraz zasady współpracy w ramach najwyższych organów kontroli bałtycko-nordyckich.

W kwietniu wizytę w NIK złożył Kontroler Generalny Danii. Jej celem było omówienie opinii kontrolnych dotyczących środków Unii Europejskiej oraz współpracy z ETO. Tematami rozmów była także kontrola EUROSAL w sprawie zmian klimatycznych, wnioski z trzech kontroli rejonu Morza Bałtyckiego oraz wdrażanie zaleceń przeglądu partnerskiego NIK przeprowadzonego przez kontrolerów duńskiego urzędu kontroli. Podczas spotkania omówiono także stan przygotowań do wspólnego

seminarium poświęconego standardom zawodowych INTOSAI. W związku z jego organizacją, Kontroler Generalny Danii złożył kolejną wizytę w NIK w październiku ub.r.

NIK wspiera rozwój nowoczesnej kontroli państwowej przez transfer swoich doświadczeń i dorobku metodycznego do innych najwyższych organów kontroli. Służą temu kontakty bilateralne (spotkania prezesów i ekspertów, seminaria, wizyty studyjne, wymiana dokumentów). W ramach takich działań na przełomie marca i kwietnia 2009 r. w Warszawie zorganizowano szkolenie dla ekspertów z Trybunału Obrachunkowego Mołdowy. Głównymi tematami wykładów były metodologiczne i prawne ramy kontroli, ustalanie rocznego planu kontroli i jego realizacja, planowanie corocznej kontroli budżetu państwa oraz standardy sprawozdawcze.

W dniach 2-6 marca 2009 przebywała z wizytą w NIK czteroosobowa delegacja z najwyższego organu kontroli Armenii. Podczas wizyty podpisano list intencyjny w sprawie porozumienia o współpracy między NIK a Izbą Kontroli Republiki Armenii. Porozumienie zawarto w listopadzie 2009 r., podczas wizyty Prezesa NIK w Armenii. Ustalono m.in., że oba organy przeprowadzą w najbliższych latach kontrolę równoległą w obszarze ochrony środowiska.

22 maja Kontroler Generalny Republiki Południowej Afryki – Prezes Zarządu AFROSAI odwiedził Prezesa NIK. Omówiono m.in. plany przewodnictwa w zarządach regionalnych grup roboczych INTOSAI oraz obszary dwustronnej współpracy. Wymieniono doświadczenia o przygotowaniach do ostatniego kongresu EUROSAI w formule *paperless*, które mogą zostać wykorzystane podczas organizacji 20. Kongresu INTOSAI planowanego w listopadzie 2010 w Johannesburgu. Prezes NIK zaprezentował gościom projekt pn. *Zielone Biuro*, który jest wdrażany w NIK.

Podczas wizyty w NIK delegacji najwyższego organu kontroli Słowacji (25 sierpnia) omówiono m.in.: procedurę doboru tematów do kontroli, zapewnienie jakości kontroli, zarządzanie zasobami ludzkimi, w tym system szkolenia i planowanie ścieżek rozwoju zawodowego kontrolerów. Wizytę zakończyła dyskusja na temat współdziałania obu organów w Komitecie Kontaktowym prezesów najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej i ETO. NIK zaproponowała stronie słowackiej udział w planowanej na 2010 r. kontroli bezpieczeństwa epizootycznego po wejściu do strefy Schengen.

Celem wizyty w najwyższym organie kontroli Albanii, którą Prezes NIK złożył w dniach 15-17 kwietnia, było omówienie perspektyw dalszego rozwoju współpracy między obu organami. Prezes NIK zaprezentował również główne cele polskiej prezydencji w EUROSAI.

W dniu 23 czerwca 2009 r. przedstawiciele NIK spotkali się z grupą kazachskich audytorów wewnętrznych, przebywających w Polsce na zaproszenie Banku Światowego. Gości zapoznano z podstawami systemu kontroli państwowej w Polsce, działalnością NIK, procedurami kontrolnymi, planowaniem kontroli, a także funkcjonowaniem audytu wewnętrznego w polskim sektorze publicznym oraz form współpracy NIK z audytorami wewnętrznymi.

Podczas wizyty w NIK w dniu 7 września delegacji Urzędu Kontroli Państwowej Litwy omówiono stan współpracy między obu organami oraz zagadnienia interesujące stronę litewską, takie jak: współdziałanie z audytem wewnętrznym, kontrola jednostek samorządowych oraz sektora prywatnego. Wizytę zakończyła dyskusja o potrzebie propagowania dobrych praktyk oraz wymianie informacji o powtarzających się nieprawidłowościach w kontrolowanych podmiotach. Strony uzgodniły podjęcie w 2010 r. równoległej kontroli (wraz z najwyższym organem kontroli Słowacji) dotyczącej bezpieczeństwa epizootycznego po wejściu do strefy Schengen.

W dniach 14-15 września 2009 r., na 10. seminarium polsko-indyjskim *Kontrola w sektorze bankowości*, dyskutowano w siedzibie NIK o wynikach kontroli w sektorze bankowości w Polsce oraz o kontrolach publicznych firm ubezpieczeniowych i w sektorze budownictwa komunalnego w Indiach.

Celem wizyty Prezesa NIK w Izbie Obrachunkowej Bułgarii (16-18 września) było zapoznanie się z działalnością bułgarskiego urzędu, jego konstytucyjnymi i prawnymi podstawami działania, trybem powoływania kierownictwa i zakresem jego uprawnień, statusem kontrolerów i procedurami kontrolnymi, a także z dokumentami powstającymi w wyniku kontroli. Prezes NIK, jako Prezes Zarządu EUROSAI, zaprezentował podstawowe cele polskiej prezydencji w EUROSAI.

W dniu 30 września 2009 r. gościł w NIK Prezes Trybunału Obrachunkowego Królestwa Maroka. Wznowiono współpracę wynikającą z umowy podpisanej w 1999 r. w Rabacie. Kadra kierownicza NIK wysłuchała wykładu pt. *System kontroli w Maroku*.

W dniach 25-28 listopada przebywała w NIK Prezes Izby Obrachunkowej Mołdowy. Gościom przedstawiono podstawy prawne działalności NIK, zakres i formy współpracy z Sejmem. Omówiono także zadania związane z przygotowaniem planu pracy i sprawozdania z działalności NIK. Prezentowano też niektóre aspekty zarządzania zasobami ludzkimi i szkolenia pracowników. Goście z Mołdowy odwiedzili też Delegaturę w Łodzi, zapoznając się z działalnością kontrolną oraz metodami prowadzenia kontroli budżetu samorządu terytorialnego.

W związku z podpisanym przez NIK i Radę Kontroli Republiki Indonezji memorandum o współpracy oraz planem współpracy na lata 2009-2010, w listopadzie 2009 r. delegacja NIK uczestniczyła w seminarium polsko-indonezyjskim, zorganizowanym przez najwyższy organ kontroli Indonezji. Seminarium poświęcone było badaniu i ocenie zjawiska oszustwa i tzw. prania brudnych pieniędzy, kontroli działalności banku centralnego, badaniu i ocenie problematyki długu publicznego, metodyce kontroli finansowej, a także kontroli działalności organów samorządu terytorialnego.

Działalność wydawnicza

6.

**Kontrola
Państwowa**

**Przegląd
Metodyczny**

**Inne
publikacje**

NIK informuje opinię publiczną o działalności kontroli państwowej w Polsce, m.in. przez publikowanie ustaleń i wniosków ważniejszych kontroli oraz popularyzuje zarówno własny dorobek, jak i doświadczenia zagranicznych najwyższych organów kontroli państwowej. Płaszczyzną komunikacji z odbiorcami zewnętrznymi jest dwumiesięcznik *Kontrola Państwowa*, ukazujący się od 1956 r. *Przegląd Metodyczny*, kierowany do pracowników NIK, stanowi natomiast wewnętrzne forum wymiany doświadczeń dla kontrolerów.

Staraniem NIK ukazują się też pozycje wydawnicze, popularyzujące światowe osiągnięcia w zakresie metodyki kontroli wykonania zadań oraz międzynarodowe standardy kontroli, a także wydawnictwa okolicznościowe. Rokrocznie wydawane są, w profesjonalnej szacie graficznej, dwa dokumenty, przedkładane Sejmowi RP – *Sprawozdanie z działalności NIK* oraz *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*. Ponadto ukazuje się angielskojęzyczna wersja *Sprawozdania*, przeznaczona dla odbiorcy zagranicznego.

Kontrola Państwowa

Dwumiesięcznik *Kontrola Państwowa*, podejmujący zagadnienia z dziedziny kontroli, audytu, gospodarki, prawa i spraw społecznych oraz działalności i współpracy międzynarodowej NIK, miał w 2009 r. 6 wydań, w tym jeden numer podwójny.

Miniony rok był dla czasopisma wyjątkowy, z uwagi na przypadający 7 lutego jubileusz 90-lecia NIK. Numer 1/2009 *Kontroli Państwowej* został z tej okazji w całości poświęcony rocznicy i składał się z dwóch zeszytów wydanych w odświeżonej szacie graficznej. W pierwszym opublikowano refleksje obecnego i byłych prezesów NIK, artykuły okolicznościowe przedstawiające m.in. ewolucję systemu kontroli państwowej w Polsce, tradycję i współczesność naczelnych organów kontroli w Europie oraz wybór z wykładów Zenobiusza Rugiewicza (wiceprezesa NIK w latach 1925-1939), wygłoszonych na kursach doszkalających dla urzędników kontroli państwowej, a także dokumenty związane z tworzeniem Izby oraz inne materiały historyczne. W zeszycie drugim przedstawiono biografie prezesów i wiceprezesów, pełniących te funkcje od 1919 r. do czasu wybuchu II wojny światowej.

Tematykę rocznicową podjęto także w numerze 2/2009. Znalazły się w nim listy gratulacyjne, referaty i teksty wystąpień gości zaproszonych na seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK w gmachu Sejmu. Przedstawiono również relację z uroczystości odznaczenia przez Prezydenta RP pracowników NIK oraz dokumentację fotograficzną z przebiegu obchodów.

W pozostałych numerach *Kontroli Państwowej* koncentrowano się na szeroko rozumianej problematyce kontroli i audytu oraz zagadnienia prawnych i ekonomiczno-społecznych, istotnych zarówno z punktu widzenia zadań wypełnianych przez NIK, jak i działalności kontrolowanych podmiotów. Na ten temat opublikowano prawie 50 artykułów. Omówiono problematykę kontroli wewnętrznej w administracji rządowej, kwestie audytu zleconego w Służbie Cywilnej, kontrolę wykonywania zadań prowadzoną przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, a także zmiany konstytucyjne w Polsce po 1989 r. i sytuację na rynku finansowym. Wiele miejsca poświęcono powiązaniu polskiej gospodarki z gospodarką krajów Unii Europejskiej, kontroli środków unijnych oraz podsumowaniu pięciu lat członkostwa Polski w UE.

W dziale przybliżającym ustalenia niektórych kontroli przedstawiono wyniki badań dotyczących m.in.: energetyki ciepłej, ochrony środowiska, kształtowania polityki budowlanej, regulowania stanu prawnego nieruchomości i rozpoznawania spraw z zakresu ksiąg wieczystych. Na łamach czasopisma omawiano także współpracę NIK z organizacjami międzynarodowymi EUROSAI i INTOSAI oraz najwyższymi organami kontroli innych państw.

Kontrola Państwowa jest rozpowszechniana w kraju i za granicą. W 2009 r. czasopismo otrzymywały: kancelarie Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Sejmu i Senatu RP, posłowie i senatorowie, ministerstwa i urzędy centralne, wojewodowie, marszałkowie i przewodniczący sejmików. Za granicą czasopismo dociera do najwyższych organów kontroli współpracujących z NIK w ramach EUROSAI i INTOSAI. Egzemplarze czasopisma wysyłane były także do Biblioteki Narodowej i bibliotek akademickich. *Kontrola Państwowa* jest także dostępna w prenumeracie, za odpłatnością. Ubiegłoroczne i aktualne jej wydania są zamieszczane na stronach internetowych NIK.

Przegląd Metodyczny

Przegląd Metodyczny, periodyk ukazujący się od 2006 r., jako czasopismo specjalistyczne kierowany jest do pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne. Służy upowszechnianiu doświadczeń i osiągnięć z zakresu metodyki kontroli. Przybliża czytelnikom techniki prowadzenia kontroli, propaguje nowoczesne rozwiązania stosowane w NIK i w naj-

wyższych organach kontroli innych państw, a także promuje dobre praktyki. Jest udostępniany pracownikom w wersji elektronicznej w intranecie.

W 2009 r. wydano trzy numery *Przeglądu Metodycznego*, mające charakter monograficzny. Pierwszy poświęcono zagadnieniom związanym z kontrolą wykonania budżetu państwa. Znalazły się w nim artykuły o: sprawozdawczości państwowych jednostek budżetowych, podstawach prawnych i zagadnieniach analizowanych podczas badania dowodów i zapisów księgowych, a także wydatkach, pod kątem udzielania zamówień publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania procedur określonych w *ustawie – Prawo zamówień publicznych*. Prezentowano też systemy księgowości informatycznej oraz sposoby ich badania i pozyskiwania danych.

Numer drugi skupiał się na finansowych rezultatach kontroli i przedstawiał doświadczenia w stosowaniu w NIK nowej metodyki ustalania tych rezultatów. Zaprezentowano także zasady i techniki postępowania stosowane przez najwyższe organy kontroli USA i Wielkiej Brytanii.

Przewodnim tematem numeru trzeciego czasopisma była problematyka pozyskiwania i wykorzystania funduszy unijnych, a także zarządzania programami operacyjnymi, czyli jeden z głównych obszarów badań kontrolnych NIK. Obok rozważań o realizacji polityk unijnych w Polsce, omówieniu doświadczeń z przeprowadzonych kontroli, w numerze zamieszczono informacje o kryteriach i standardach kontroli akceptowanych przez organizacje zrzeszające najwyższe organy kontroli państwowej w Europie i na świecie.

Inne publikacje

Oprócz czasopism NIK wydaje także książki – przede wszystkim specjalistyczne pozycje z zakresu szeroko rozumianej problematyki kontroli państwowej.

W minionym roku przetłumaczono, przygotowano do druku oraz wydano, przede wszystkim na potrzeby pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne, *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki*. Opracowanie powstało dzięki wspólnemu wysiłkowi Komisji ds. standardów kontroli INTOSAI (w pracach uczestniczyli przedstawiciele z najwyższych organów kontroli 28 państw), a jego celem jest popularyzowanie wśród członków tej międzynarodowej organizacji, zasad kontroli wykonania zadań. Opracowanie określa ramy metodyczne tego rodzaju kontroli, przedstawia dobre praktyki, a przede wszystkim służy kontrolerom metodyczną pomocą w wydajnym i skutecznym prowadzeniu tego rodzaju kontroli.

W 2009 r. wydano też skróconą wersję *Sprawozdania z działalności NIK w 2008 r.* w języku angielskim, przeznaczoną dla odbiorcy zagranicznego. Ilustrowane wydawnictwo przynosi najważniejsze informacje o NIK, strukturze organizacyjnej, właściwości departamentów, prezentuje kierunki aktywności Izby i jej dokonania w minionym roku. Opracowanie jest przekazywane przedstawicielom najwyższych organów kontroli innych krajów, międzynarodowych organizacji INTOSAI i EUROSAI oraz ETO.

Z okazji przypadającego na dzień 7 lutego 2009 r. jubileuszu 90-lecia NIK, wydano również dwie pozycje książkowe mające związek z historią NIK.

Pierwsza z nich to zbiór wykładów wiceprezesa NIK Zenobiusza Rugiewiczza, wygłoszonych w latach 30. XX wieku. Przykładał on dużą wagę do kształcenia nowych kadr kontrolerskich. Organizowane wówczas kursy doszkolające, podczas których słuchacze zapoznawali się z uprawnieniami i zakresem obowiązków funkcjonariuszy kontroli państwowej oraz wymogami procedury kontrolnej, w nowatorski sposób realizowały ideę specjalistycznego doskonalenia ówczesnej kadry kontrolerskiej. Spełniały rolę podobną współczesnej aplikacji kontrolerskiej. Zbiór wykładów pod wspólnym tytułem *Kontrola Państwowa*⁵⁹ wydano w formie reprintu publikacji z 1937 r.

Druga pozycja to bogato ilustrowana książka poświęcona historii NIK pt. *Najwyższa Izba Kontroli – tradycja i współczesność*⁶⁰, autorstwa pracowników Izby. Opracowanie to przedstawia dzieje kontroli państwowej w minionym wieku, nie pomijając trudniejszych doświadczeń okresu PRL. Zawiera także biogramy wszystkich prezesów NIK, począwszy od J. Higersbergera aż do obecnie sprawującego urząd, a także wiele niepublikowanych wcześniej archiwaliów i zdjęć.

59 *Kontrola Państwowa. Wykłady wiceprezesa NIK Zenobiusza Rugiewiczza, wygłoszone na kursach doszkolenia dla urzędników kontroli państwowej, poprawione i uzupełnione we wrześniu 1937 roku*, NIK, Warszawa 2009.

60 D. Bolikowska, W. Robaczyński, *Najwyższa Izba Kontroli – tradycja i współczesność*, NIK, Warszawa 2009.

Wystawie fotograficznej, która uświetniła obchody powstania NIK, ukazując tradycję i transformację Izby na przestrzeni minionych 90 lat, towarzyszyło wydanie katalogu prac⁶¹ w formie folderowej. Prezentuje on wybór reprezentatywnych fotografii oraz materiałów ikonograficznych i archiwalnych, pozyskanych nie tylko z archiwów państwowych, ale także z prywatnych zbiorów pracowników.

W minionym roku opracowano też szczegółowy *Raport z VII Kongresu EUROSAI w Krakowie*, będący podsumowaniem przebiegu obrad i zawierający dokumenty kongresowe, łącznie z końcowymi wnioskami i zaleceniami⁶².

61 90 lat Najwyższej Izby Kontroli. Katalog wystawy fotograficznej, NIK, Warszawa 2009.

62 W związku z ekologiczną formułą Kongresu, raport został wydany w formie elektronicznej na płycie CD.

Informatyzacja

7.

**Strategia
informatyzacji NIK**

**Systemy
informatyczne
i zaplecze
sprzętowe**

**Informatyczne
wspomaganie
procesu kontrolnego**

Działaniami na rzecz integracji i rozwoju systemu informatycznego steruje Rada ds. Informatyzacji⁶³ pod przewodnictwem dyrektora generalnego NIK. Jest ona organem opiniodawczo-doradczym Prezesa NIK w zakresie zastosowania systemów i metod informatycznych w działalności NIK. Określa m.in. kierunkowe założenia do rocznych planów inwestycyjnych, zatwierdza plany tych wydatków i sprawozdania z tego zakresu. Rada może opiniować projekty strategicznych decyzji, dotyczących rozwoju lub reorganizacji systemów informatycznych oraz zastosowania metod informatycznych w działalności NIK, a także przedkładać Prezesowi NIK propozycje i wnioski w sprawach związanych z informatyzacją. Korzystając z doświadczeń we wdrażaniu narzędzi informatycznych oraz uwzględniając ogólne prawidłowości ewoluowania systemów informatycznych w najwyższych organach kontroli innych państw, Rada określiła *Strategię informatyzacji NIK*, wyznaczającą cele, zasady, priorytety i kierunki rozwoju systemu. Wykorzystuje ona doświadczenia własne we wdrażaniu i użytkowaniu narzędzi informatycznych, odwołuje się do tendencji i rozwiązań na rynku technologii informatycznych, a także nawiązuje do kierunków rozwoju systemów informatycznych w najwyższych organach kontroli innych państw. *Strategia informatyzacji NIK* za priorytet uznaje rozwój systemu. Jego sprawne funkcjonowanie wspiera bowiem działalność NIK, zwłaszcza realizację zadań kontrolnych. Rozwijane są więc narzędzia wspierania prac kontrolnych, zaś doradztwo i szkolenie umożliwia pracownikom doskonalenie umiejętności stosowania tych narzędzi w codziennej pracy. Akcent położono także na wspieraniu, w stopniu adekwatnym do możliwości Izby, rozwoju administracji elektronicznej⁶⁴. Realizacji tego zadania służącej mają działania stymulujące wykorzystanie narzędzi informatycznych przez instytucje publiczne, w celu podwyższenia jakości pracy i zapewnienia przejrzystości funkcjonowania urzędów.

Strategia informatyzacji i polityka bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych

Według *Strategii informatyzacji NIK* jednym z kluczowych działań jest optymalizacja funkcjonalności systemu informatycznego oraz dostarczanych usług informatycznych, poszerzanie ich katalogu, a także dalszy jego rozwój wynikający z potrzeb i umiejętności użytkowników. Ciągłe podnoszenie jakości świadczonych usług informatycznych umożliwia ich wydajniejsze i profesjonalne wykorzystanie przez pracowników NIK do wypełniania obowiązków służbowych. Cele te realizowane są przez doradztwo, szkolenie, odpowiednie wsparcie narzędziowe, a także optymalizację wykorzystywanych i wdrażanie nowych rozwiązań, które dobiera się w drodze starannej selekcji przy udziale pracowników uczestniczących w procesie kontrolnym.

Kolejnym istotnym elementem działań jest dbałość o zwiększanie bezpieczeństwa i niezawodności infrastruktury i systemów, przez stałe podnoszenie poziomu zabezpieczeń, standaryzowanie sprzętu i oprogramowania, odnawianie zasobów, z równoległym rozwijaniem nowych funkcjonalności i rozwiązań. Działalność w tym zakresie jest dodatkowo wspierana przez *Politykę bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych*. Została ona sformalizowana i obejmuje zagadnienia związane z zapewnieniem zgodnego z obowiązującymi regulacjami prawnymi bezpieczeństwa danych przetwarzanych przez NIK, traktowanym jako działanie o wysokim priorytecie. Polega ona na utrzymaniu wymaganego poziomu bezpieczeństwa danych, gromadzeniu i systematyzowaniu norm i dobrych praktyk w tej dziedzinie, również w celu korzystania z nich przez kontrolerów przy badaniu zagadnień dotyczących bezpieczeństwa danych w systemach informatycznych funkcjonujących w jednostkach i podmiotach podlegających kontroli, a także przykładaniu dużej wagi do bezpieczeństwa danych, przy wdrażaniu w NIK nowych systemów, funkcjonalności i usług dla użytkowników końcowych.

Realizacja *Strategii* podlega bieżącemu monitorowaniu, ocenie i weryfikacji.

Systemy informatyczne i zaplecze sprzętowe

Realizując *Strategię informatyzacji NIK*, w 2009 r. wdrażano nowe rozwiązania oraz doskonalono już funkcjonujące, modernizowano zasoby sprzętowe, aktualizowano oprogramowanie i dokonywano zakupu usług towarzyszących.

63 Zarządzenie Prezesa NIK z 22 stycznia 2002 r. w sprawie powołania Rady ds. Informatyzacji.

64 Ang. *e-government*. NIK występuje zarówno w roli instytucji działającej dla dobra publicznego, jak i w roli naczelnego organu kontroli państwowej oceniającego rozwój administracji elektronicznej w kraju.

Wdrażanie nowych systemów i doskonalenie funkcjonujących

Zintegrowany System Zarządzania

ZSZ jest systemem ułatwiającym realizację funkcji logistycznych – wspiera obsługę kadrową, placową, gospodarczą, finansowo-księgową oraz szkoleniową. W całości zastąpił wdrożony w latach dziewięćdziesiątych Zintegrowany Pakiet Administracyjny. Posiada przyjazny interfejs graficzny. Został zainstalowany w centrali NIK i przez sieć rozległą WAN obsługuje wszystkie jednostki terenowe. ZSZ pracuje w architekturze trójwarstwowej z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi. Główną jego część stanowi aplikacja *Egeria 5.0*, realizująca większość funkcjonalności systemu. Użytkownicy korzystają z systemu za pośrednictwem przeglądarki internetowej.

W ramach usługi serwisu, asysty technicznej, konsultacji związanych z użytkowaniem i administrowaniem ZSZ, jego wykonawca zrealizował w minionym roku kolejne modyfikacje, prowadzące do rozbudowy i lepszego dostosowania systemu do potrzeb NIK. Wdrożono m.in. moduł umożliwiający rejestrację i obsługę zgłoszeń naprawczo-serwisowych oraz rejestrowanie kosztów towarzyszących realizacji tych zgłoszeń.

Elektroniczny System Wspomagania Procesu Kontroli

W NIK dąży się do optymalnego wykorzystania zasobów informatycznych, przez doskonalenie systemów wspierających zarządzanie procesem kontroli. W minionym roku Prezes NIK powołał zespoły do opracowania i zweryfikowania modelu procesu kontroli, w celu zaimplementowania go w informatycznym systemie wspierania działalności kontrolnej, z uwzględnieniem dotychczasowych doświadczeń oraz przewidywanych skutków wynikających ze zmian w *ustawie o NIK*. Wynikiem prac zespołów był model procesu kontroli. Jego autorzy kierowali się ideą zmniejszenia pracochłonności czynności sprawozdawczych, ograniczając do niezbędnego minimum potrzebę sporządzania sprawozdań jednostkowych i okresowych w wersji papierowej. Implementacja modelu w systemie informatycznym usprawni obieg informacji, a tym samym skuteczność zarządzania procesem kontroli. Umożliwi też gromadzenie wszystkich informacji o zdarzeniach związanych z przeprowadzanymi przez NIK kontrolami oraz dostęp do nich w czasie rzeczywistym. Zapewni także wsparcie operacyjnego zarządzania postępowaniem kontrolnym w departamentach kontrolnych i delegaturach, w zakresie planowania zadań, zarządzania zasobami, monitorowania realizacji tych zadań, przez dostęp *on-line* do uzyskiwanych rezultatów bieżących, jak i danych sprawozdawczych, zapewniając m.in. efektywne korzystanie z danych dotyczących wcześniejszych kontroli (obejmujących m.in. wnioski pokontrolne, finansowe rezultaty kontroli), a także z elektronicznych szablonów dla podstawowych dokumentów (protokołu kontroli, wystąpienia pokontrolnego, informacji o wynikach kontroli, zawiadomień kierowanych do właściwych organów itd.)⁶⁵.

Portal intranetowy

W wewnętrznej sieci informatycznej NIK funkcjonuje portal intranetowy, w którym zamieszczane są do użytku wewnętrznego różnorodne informacje. Założeniem portalu jest nie tylko to, aby służył on gromadzeniu, przechowywaniu oraz udostępnianiu określonych informacji wszystkim pracownikom, ale był także ważnym elementem komunikacji wewnętrznej. Na portalu, oprócz istotnych dla bieżącego funkcjonowania NIK informacji natury administracyjnej i organizacyjnej, zamieszczane są także informacje z życia NIK jako instytucji. Do użytku wewnętrznego udostępnia się też elektroniczne wersje wydawnictw własnych, sprawozdania z działalności NIK, informacje o wynikach kontroli.

Portal usprawnia przepływ informacji między centralą i zamiejscowymi jednostkami organizacyjnymi. Każda delegatura ma bezpośredni dostęp do zawartych tam zasobów informacyjnych i możliwość pobierania niezbędnych danych. Własne portale mają także niektóre departamenty kontrolne i delegatury.

Wdrożenie CMS

W 2009 r. rozstrzygnięto postępowanie w sprawie zakupu systemu CMS⁶⁶ i rozpoczęto prace nad jego wdrożeniem, wraz z niezbędnymi licencjami, szkoleniami i wsparciem oraz jego instalacją, uruchomieniem, integracją, migracją danych i dosto-

65 Dalsze prace prowadzone będą w dwóch etapach. Pierwszy przewiduje zbudowanie działającego prototypu aplikacji w oparciu o analizę wymogów funkcjonalnych i potrzeb NIK. Drugi obejmie dostawę produkcyjnej wersji systemu wraz z systemem zarządzania bazą danych, modulem do analityki i sprawozdawczości oraz usługami konfiguracji, szkolenia i wdrożenia systemu.

66 CMS (ang. *Content Management System*) – system zarządzania treścią stron internetowych i intranetowych.

sowaniem do obsługi serwisów. System ten umożliwia m.in. ujednoczenie i integrację publikowanych informacji w różnych narzędziach portalowych, udostępnianych pracownikom w sieci wewnętrznej (intranet) oraz użytkownikom w Internecie, pozyskanie jednolitego narzędzia do obsługi tych portali, a tym samym uproszczenie i ułatwienie obsługi i zarządzania nimi, jak również stworzenie jednolitej platformy informacyjnej, zintegrowanej pod względem funkcjonalnym i wizualnym oraz tworzenie w przyszłości nowych serwisów tematycznych.

Strona WWW

W witrynie internetowej Najwyższej Izby Kontroli www.nik.gov.pl, której edycją zajmuje się pion Rzecznika Prasowego, znajdują się informacje dotyczące historii, organizacji, struktury i działalności bieżącej NIK, przeznaczone dla odbiorcy zewnętrznego, ze szczególnym uwzględnieniem dziennikarzy. Na publicznej stronie przedstawiono także dane adresowe i linki do międzynarodowych stowarzyszeń najwyższych organów kontroli, których NIK jest członkiem oraz współpracujących z NIK najwyższych organów kontrolnych innych państw. Na jednej z podstron funkcjonuje formularz, stanowiący element procedury zgłaszania skarg. Za pomocą formularza można kontaktować się z NIK w sprawach wymagających interwencji. Metodyka kontroli NIK, ich rodzaje, kryteria i wyniki stanowią istotną część witryny. Darzoną największym zainteresowaniem częścią serwisu internetowego są informacje publikowane w zakładce *Aktualności*. Pion Rzecznika Prasowego codziennie publikuje informacje związane z tematyką kontroli NIK. Witryna internetowa NIK ma również wersję anglojęzyczną.

Biuletyn Informacji Publicznej

Serwis BIP posiada – zgodnie z wymaganiami określonymi przez *ustawę o dostępie do informacji publicznej* – strukturę gwarantującą bezpieczeństwo umieszczanych informacji i możliwość obsługi przez wielu redaktorów. Umożliwia obywatelom dostęp do podstawowych dokumentów określających organizację, przedmiot działania i kompetencje NIK, informuje o osobach sprawujących funkcje kierownicze, zamówieniach publicznych, zasadach naboru do pracy na stanowiska kontrolerskie, określa tryb działania oraz sposoby przyjmowania i załatwiania określonych spraw. W serwisie BIP udostępniane są informacje o wynikach kontroli, upublicznione przez Prezesa NIK, a także inne dokumenty związane z przeprowadzonymi kontrolami. Za pośrednictwem serwisu istnieje możliwość wysłania formularza z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

System poczty elektronicznej i pracy grupowej GroupWise 8

W 2009 r. wdrożono, integrujący się z platformą sieciową, system pracy grupowej *GroupWise 8*, umożliwiający m.in. współdzielenie zasobów, takich jak kalendarze, książki adresowe, zasoby plikowe (wraz z wersjonowaniem plików). Wymienione funkcjonalności pozwalają na korzystanie z poczty elektronicznej jako narzędzia zwiększającego efektywność pracy, dodatkowo niezależnego systemu pocztowego od stosowanej platformy systemowej. Przyjazną cechą nowego rozwiązania jest możliwość dostępu do poczty elektronicznej za pośrednictwem każdej przeglądarki internetowej z dowolnego systemu operacyjnego.

System wideokonferencji

W dalszym ciągu efektywnie korzystano z systemu do wideokonferencji. Komunikowanie się za pomocą tego medium skraca czas potrzebny koordynatorom kontroli na omawianie z ich uczestnikami z delegatur, pilnych spraw i umożliwia bieżące rozwiązywanie problemów wynikłych w trakcie badań oraz służy wspólnej pracy nad projektami dokumentów. Korzyści płynące ze stosowania systemu skłoniły do przeprowadzenia testów kilku nowocześniejszych systemów, przez sprawdzenie ich przydatności do pracy w warunkach NIK.

System Rejestracji Zgłoszeń Service Desk

Stosowanie w poprzednich latach metodyki ITIL⁶⁷ do wspomaganie systemów teleinformatycznych zaowocowało wyspecyfikowaniem wymagań funkcjonalnych docelowego systemu wspierającego obsługę procesów i usług w informatyce. Jako rozwiązanie docelowe zakupiono gotowy produkt – *System Rejestracji Zgłoszeń Service Desk* wraz z usługą wdrożenia⁶⁸. Wdrożenie Systemu usprawni procesy zarządzania w tej dziedzinie. W konsekwencji poprawiono jakość obsługi użyt-

67 ITIL (ang. *Information Technology Infrastructure Library*)

68 Wdrożeniem objęto dwa procesy ITIL: zarządzanie incydentem i zarządzanie konfiguracją.

kowników. System zastąpił użytkowaną dotychczas bazę sprzętową *HelpDesk* (lokalna obsługa zgłoszeń i napraw). System zintegrowano z poszczególnymi podsystemami ZSZ i usługami katalogowymi *Novell eDirectory*. Przez sieć rozległą WAN obsługuje on wszystkie jednostki terenowe. Umożliwia użytkownikom zamawianie usług z zakresu wsparcia informatycznego za pośrednictwem strony internetowej, a także pocztą elektroniczną i telefonicznie.

Telefonia stacjonarna

W minionym roku uzyskano u operatora korzystniejsze stawki na rozmowy telefoniczne. Rozbudowywana była baza sprzętowa telefonii *VoIP*.⁶⁹ Na jej potrzeby zakupiono nowe aparaty telefoniczne. Rozpoczęto także postępowanie w sprawie zakupu usługi u operatora telekomunikacyjnego, co przyniesie kolejne oszczędności w kosztach usług telekomunikacyjnych.

Telefonia komórkowa i transmisja danych

W 2009 r. w bazie służbowych telefonów komórkowych w NIK znajdowało się 160 numerów oraz 87 kart transmisji danych. W porównaniu z rokiem poprzednim, obniżeniu o 70% uległ średniomiesięczny koszt użytkowania jednego numeru abonenckiego i o 35% – sumaryczny koszt miesięczny za usługę telefonii komórkowej, mimo ponad dwukrotnego wzrostu liczby posiadanych numerów.

Dla 60 kart transmisji danych uruchomiono usługę *APN-NIK*⁷⁰. W karty te wyposażono kontrolerów z dwóch jednostek organizacyjnych. Działania powyższe podjęto w celu określenia docelowego rozwiązania umożliwiającego kontrolerom stały i bezpieczny zdalny dostęp do systemów teleinformatycznych NIK, w czasie ciągłej pracy w terenie poza macierzystą jednostką, gdzie dostęp do sieci internetowej jest niemożliwy lub utrudniony.

Modernizacja i rozbudowa platformy sprzętowo-systemowej

Zakupy sprzętu i oprogramowania

Najważniejsze inwestycje informatyczne zrealizowane w 2009 r. objęły:

1) Zakup 360 komputerów przenośnych (z modemami, kartami sieciowymi i interfejsem *Bluetooth*), dostosowanych do korzystania przez kontrolerów z zasobów NIK z każdego miejsca, z którego jest dostęp do internetu oraz zainstalowanie na nich oprogramowania narzędziowego: biurowego i obsługi informacji prawnej oraz umożliwiającego bezpieczne łączenie się z siecią informatyczną NIK. Sprzętem tym zastąpiono zużyte komputery zakupione w latach 2003-2004. Ponadto zakupiono 183 komputery stacjonarne w celu zastąpienia nimi wyeksploatowanych stacji pochodzących z lat 2003-2004. Ze względu na specyficzne wymogi i docelowe przeznaczenie (na potrzeby przetwarzania i obróbki materiałów multimedialnych), zakupiono też 8 stacji roboczych w tym 3 mobilne, a także – na wymianę zużytych monitorów kineskopowych – 45 monitorów ciekłokrystalicznych⁷¹, w tym 5 do zastosowań specjalistycznych oraz 4 tablety graficzne. W miejsce wyeksploatowanych zakupiono 110 stacjonarnych drukarek laserowych i 38 do zastosowań przenośnych.

2) Zakup 10 serwerów i macierzy dyskowych na potrzeby wdrożenia systemu *ServiceDesk*, poczty elektronicznej *GroupWise* oraz obsługi monitoringu sieci, jak również w związku z rozbudową i modernizacją infrastruktury sieciowej niezbędnych urządzeń i akcesoriów (konsoli i przełączników). Rozbudowano też system monitoringu temperatury i wilgotności w serwerowni, zaktualizowano jego oprogramowanie oraz zainstalowano nowy kontroler i dodatkowe czujniki w pomieszczeniach rozdzielnic sieci komputerowej w budynku „B”.

3) Zakup 14 urządzeń wielofunkcyjnych na potrzeby digitalizacji akt kontroli i innych dokumentów oraz umieszczania elektronicznych kopii w centralnym repozytorium dokumentów i spraw *eSzafa*, a także konsoli zarządzającej produktami Juniper (*NSMXpress*), wraz z rocznym wsparciem technicznym, systemów zarządzania treścią stron internetowych i intranetowych *CMS*⁷², a także urządzenia wyszukującego *GoogleMini* dla 100 tys. dokumentów, ze wsparciem producenta na okres 2 lat.

4) Zgodnie z przyjętą strategią odejścia od standardowej technologii telefonii stacjonarnej oraz ze względu na potrzebę wymiany i rozbudowy posiadanej bazy aparatów, zakupiono 102 aparaty pracujące w technologii *VoIP*. Ponadto na potrzeby

69 *VoIP* (ang. *Voice over Internet Protocol*) – technika cyfrowego przesyłania głosu za pomocą łączy internetowych.

70 *APN* (ang. *Access Point Name*) – punkty dostępu umożliwiające korzystanie z usługi transmisji danych.

71 Nowe monitory zużywają mniej energii elektrycznej, co jest zgodne z ideą *Zielonego biura*.

72 Urządzenie zapewni szybkie i skuteczne wyszukiwanie pełnotekstowe informacji lub dokumentów na stronach internetowych NIK.

związane z inwentaryzacją posiadanego wyposażenia zakupiono terminale (kolektory danych) oraz drukarki kodów kreskowych z przeznaczeniem dla jednostek terenowych NIK.

5) Przedłużono wsparcie dla posiadanych i zakupiono nowe licencje TSM⁷³ dla wdrażanych w NIK nowych systemów informatycznych (*GroupWise*, *Service Desk*, *CMS*). Zakup podyktowany był koniecznością zapewnienia wydajnego i bezpiecznego sposobu tworzenia kopii bezpieczeństwa danych gromadzonych i przetwarzanych w sieci informatycznej NIK.

Z budżetu NIK ponoszone były także wydatki związane z bieżącym utrzymaniem systemów, obejmujące m.in.: zakup materiałów eksploatacyjnych i akcesoriów, opłaty serwisowe za oprogramowanie i sprzęt po okresie gwarancyjnym, opłaty za korzystanie z sieci WAN i dostęp do internetu, aktualizację oprogramowania antywirusowego, platformy skanującej pocztę elektroniczną i baz informacji prawnej, a także opłaty za serwis systemów, ruch *http* i *ftp* oraz świadczenie usług telefonii stacjonarnej i komórkowej.

Prace z zakresu informatyzacji realizowane były równolegle z bieżącą eksploatacją systemów. Zespół wykonujący te zadania liczył, według stanu na koniec 2009 r., 28 osób w centrali Izby i po jednym pracowniku w każdej z delegatur, którzy dodatkowo przeprowadzali czynności kontrolne. Pracownicy Wydziału Teleinformatyki i administratorzy w delegaturach uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach i konferencjach⁷⁴.

Prace modernizacyjne

W 2009 r. przystąpiono do modernizacji i rozbudowy pomieszczeń serwerowni i centrali telefonicznej, w celu zbudowania centralnego systemu awaryjnego zasilania⁷⁵. Ponadto zmodernizowano sieć WAN, przez zainstalowanie routera, umożliwiającego szybsze kodowanie połączeń dla łączy zapasowych, wykorzystujących standardowe połączenia telefoniczne. Realizacja przedsięwzięcia zwiększa bezpieczeństwo danych transmitowanych po łączach ISDN.

Informatyczne wspomaganie procesu kontrolnego

Wewnętrzny sieciowy system informatyczny

W 2009 r., w ramach wewnętrznego sieciowego systemu informatycznego, funkcjonowało wiele podsystemów – jednostanowiskowych, użytkowanych do zadań specjalistycznych, jak i wielostanowiskowych, wykorzystujących duże serwery plików i bazy danych.

Systemy PILOT, WebPILOT i inne wewnętrzne bazy danych

PILOT jest aplikacją wspierającą postępowanie kontrolne. W zależności od uprawnień posiadanych przez użytkownika umożliwia przeglądanie i modyfikację danych o poszczególnych kontrolach oraz elektronicznych wersji dokumentów kontrolnych. Aplikacja wykorzystywana jest też do celów sprawozdawczych. Gromadzone dane są użyteczne przy sporządzaniu sprawozdań, analiz i raportów – do wspomagania bieżącego zarządzania procesem kontroli. Ze względu na jego funkcjonalne ograniczenia wspierany jest aplikacją *WebPILOT*⁷⁶. Korzysta ona z bazy danych wprowadzonych do systemu PILOT. Została zbudowana w architekturze wielowarstwowej i umożliwia m.in. przeglądanie, wyszukiwanie i analizę różnorodnych danych dotyczących przeprowadzonych kontroli. Dostęp do systemu, realizowany przez szyfrowane połączenie, uzyskuje się z dowolnej przeglądarki internetowej w obrębie sieci wewnętrznej. W minionym roku do aplikacji wprowadzono liczne modyfikacje zwiększające jej funkcjonalność i szybkość działania.

Korzysta się też z własnych, uzupełniających rozwiązań informatycznych. Należą do nich bazy danych, w których gromadzi się m.in. informacje o: stanie realizacji wniosków pokontrolnych, zastrzeżeniach zgłoszonych w toku postępowania kontrolnego, zawiadomieniach o podejrzeniu popełnienia przestępstw i wykroczeń oraz kierowanych w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wnioskach legislacyjnych (*de lege ferenda*) oraz uchwałach podejmowanych przez Kolegium NIK.

73 TSM – (ang. *Tivoli Storage Manager*).

74 Por. rozdział I.4 *Sprawozdania* pn. *Pracownicy. Rozwój zawodowy pracowników – pozostałe szkolenia*.

75 Opisane działania zwiększają bezpieczeństwo danych oraz zapewniają pracownikom dostęp do danych przechowywanych na serwerach sieciowych w wypadku zakłóceń w dostawie energii elektrycznej.

76 W przyszłości oba te systemy zostaną zastąpione przez nowe rozwiązanie wspierające działalność kontrolną NIK – por. podrozdział pn. *Elektroniczny System Wspomagania Procesu Kontroli*.

W związku z wprowadzeniem w 2009 r. nowej *Metodyki ustalania finansowych rezultatów kontroli*, konieczne stało się dostosowanie do niej sposobu rejestrowania rezultatów w rejestrze elektronicznym. W tym celu opracowano aplikację pn. *Elektroniczny rejestr finansowych rezultatów kontroli II*, zgodną z założeniami metodyki, a także dodatkowo zoptymalizowaną pod kątem sprawozdawczości. Aplikacja umożliwia bieżące monitorowanie rezultatów w skali NIK, a także poszczególnych departamentów kontrolnych i delegatur.

eSzafa

Aplikacja jest elektronicznym repozytorium dokumentów. Dzięki jej wdrożeniu kserokopie dokumentów w wersji papierowej przekazywane między jednostkami organizacyjnymi zastąpiono kopiami elektronicznymi umieszczanymi w systemie, z zapewnieniem zainteresowanym jednostkom dostępu do nich. Rozwiązanie to, a także standaryzacja nazewnictwa plików i katalogów, przyspiesza dostęp do treści dokumentów oraz zmniejsza koszty związane z przekazywaniem ich kopii w wersji papierowej. Umieszczanie w jednym miejscu zeskanowanej treści dokumentów zapewnia ponadto kierownictwom departamentów kontrolnych i delegatur oraz koordynatorom kontroli warunki sprzyjające wykonywaniu skutecznego nadzoru nad przebiegiem postępowania kontrolnego. W minionym roku testowano⁷⁷ i rozwijano funkcjonalność aplikacji, dostosowując ją do oczekiwań użytkowników. Przeprowadzono też cykl szkoleń dla pracowników (w grupach zadaniowych: sekretariaty jednostek organizacyjnych, kierownictwa tych jednostek oraz koordynatorzy kontroli) w zakresie użytkowania aplikacji, powiązanych ze stosowaniem zasad określonych w *Instrukcji kancelaryjnej NIK*.

SterNIK

W 2009 r. rozwijano własną aplikację *SterNIK*, wspierającą tworzenie projektu rocznego planu pracy. Zaimplementowane w niej funkcje umożliwiają bieżące zarządzanie procesem kontrolnym na etapie tworzenia projektu planu, zarówno na poziomie kierownictwa NIK, jak i przez dyrektorów departamentów kontrolnych i delegatur. Aplikacja w znacznym stopniu automatyzuje pracochłonne czynności. Uruchamiana jest w przeglądarce internetowej, co umożliwia za pośrednictwem formularzy ekranowych sprawne wprowadzanie danych do systemu i zapisywanie ich w bazie przez łącza internetowe. Po wprowadzeniu są one gotowe do wykorzystania przez użytkowników we wszystkich jednostkach organizacyjnych – można je przeglądać, edytować, tworzyć raporty i drukować. W okresie sprawozdawczym doskonalono funkcjonalności programu, zwłaszcza moduł sporządzania raportów. Ze względu na ich wszechstronność oraz możliwość korzystania z danych w czasie rzeczywistym, są one wydajnym narzędziem koordynacji prac planistycznych.

System Informacji Prawnej

System ten od wielu już lat wspiera w codziennej pracy kontrolerów NIK, którzy potrzebują bieżącego dostępu do aktualnej informacji prawnej. Działa *on-line* w oparciu o przeglądarkę internetową. W minionym roku został zaktualizowany, a użytkowana wersja posiada szereg nowych funkcjonalności (np. kalendarium aktów prawnych z możliwością wyświetlenia zmian w przepisach w wybranym czasie, szybki dostęp do uzasadnienia ostatniej zmiany oraz komentarza redakcyjnego do tej zmiany). System dodatkowo posiada zoptymalizowaną wyszukiwarkę pełnotekstową. Jest instalowany na komputerach stacjonarnych i przenośnych. Baza aktów prawnych jest aktualizowana raz na miesiąc (instalacje jednostanowiskowe) i raz na tydzień (instalacja sieciowa). W ramach systemu wykorzystywana jest funkcjonalność obsługi aktów prawnych i przepisów wewnętrznych NIK, z elektronicznymi wersjami zarządzeń i pism okólnych Prezesa NIK.

System obsługi archiwum

Działalność archiwów w centrali i poszczególnych delegaturach jest wspierana przez specjalistyczne oprogramowanie, zakupione i wdrożone w 2007 r. Umożliwia ono szybką ewidencję zgromadzonych zasobów, wyszukiwanie potrzebnych dokumentów według określonych kryteriów, sporządzanie raportów i zestawień oraz automatyzuje wiele pracochłonnych czynności. Architektura systemu pozwala użytkownikom na dostęp do wykazów akt kontroli i poszukiwanych dokumentów za pomocą przeglądarki internetowej. System zbudowany jest w technologii wielowarstwowej, co m.in. zwiększa bezpieczeństwo danych

⁷⁷ W celu tworzenia elektronicznych wersji dokumentów papierowych zakupiono wysokowydajne urządzenia wielofunkcyjne, umożliwiające szybkie, zautomatyzowane skanowanie dokumentów wielostronicowych. Doświadczenia we wdrażaniu projektu umożliwią wdrożenie profesjonalnego systemu zarządzania dokumentami i sprawami, w tym określenie katalogu spraw, które będą prowadzone wyłącznie w formie elektronicznej.

oraz umożliwia różnicowanie dostępu do nich dla wybranych użytkowników. Po objęciu w 2008 r. systemem archiwalnym wszystkich jednostek zamiejscowych, w jego bazie danych znajduje się około 160 tys. rekordów za lata 1959-2007⁷⁸.

System „Skargi”

System „Skargi” wspomaga rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków kierowanych do NIK. Program działa od 15 lat i ma wiele funkcji ułatwiających szybkie wyszukanie potrzebnych danych. Umożliwia m.in. identyfikowanie obszarów, w których ryzyko występowania nieprawidłowości jest relatywnie wysokie, ze względu na sygnalizowane przez obywateli uchybienia w pracy organów i urzędów administracji publicznej. Jest szczególnie przydatny z uwagi na dużą liczbę skarg i wniosków wpływających co roku do NIK (w 2009 r. – ok. 4,4 tys.).

Informatyczne techniki wspomaganie kontroli

Zespół wsparcia informatycznego kontroli w NIK

W NIK przywiązuje się dużą wagę do popularyzowania i wdrażania rozwiązań informatycznych wspomagających postępowanie kontrolne. W 2009 r. podjął prace powołany przez Prezesa NIK Zespół wsparcia informatycznego kontroli⁷⁹. Do jego zadań należy propagowanie dobrych rozwiązań w tym zakresie: identyfikowanie zasobów informacyjnych możliwych do wykorzystania w kontrolach; gromadzenie i udostępnianie informacji o możliwości praktycznego wykorzystania zasobów informacyjnych kontrolowanych jednostek; wsparcie etapu planowania i programowania kontroli, przez analizę zasobów, mogących mieć wpływ na zakres kontroli; wsparcie kontrolerów przygotowujących programy kontroli, pod kątem efektywnego wykorzystania narzędzi informatycznych; adaptacja dostępnych narzędzi do potrzeb wynikających z tematyki i metodyki kontroli; pomoc w wykonywaniu lub wykonywanie czynności kontrolnych z zastosowaniem narzędzi informatycznych, a także weryfikacja projektów programów kontroli, pod kątem optymalnego wykorzystania technik i narzędzi informatycznych do prowadzenia czynności kontrolnych oraz szkolenie kontrolerów.

Rodzaje stosowanych narzędzi informatycznych

W działalności kontrolnej korzystano w szerokim zakresie z informatycznych technik i narzędzi wspomagających postępowanie kontrolne, zarówno własnych (programy *Pomocnik kontrolera* oraz *FK-skan*), jak i ze standardowych narzędzi wspomagających analizę dużych baz danych. Narzędzia te były stosowane przede wszystkim podczas kontroli wykonania budżetu państwa, do badania wiarygodności ksiąg rachunkowych, statystycznego doboru próby i przeglądu analitycznego ksiąg.

Korzystanie z tych narzędzi uzależnione jest od możliwości pozyskania w wersji elektronicznej niezbędnych danych (np. elektronicznej wersji ksiąg rachunkowych). Dzięki zastosowaniu specjalnych narzędzi i procedur importu danych, podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., na 195 przypadków badania wiarygodności ksiąg rachunkowych, w 178 (91,3%) możliwe było pozyskanie danych do kontroli w wersji elektronicznej. Pozwoliło to na zastosowanie w kontroli ksiąg zalecanej przez międzynarodowe instytucje audytorskie metody doboru transakcji z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do ich wartości⁸⁰.

W odniesieniu do 153 jednostek dokonano ponadto analizy zbiorów danych księgowych, pod kątem poprawności i ciągłości zapisów w dzienniku oraz terminowości księgowania.

Aby mieć szerszy dostęp do danych w wersji elektronicznej, NIK w ramach współpracy z Ministerstwem Finansów uzyskiwała niezbędne informacje o jednostkowych planach finansowych (i ich układach wykonawczych) poszczególnych dysponentów budżetu państwa, zwłaszcza dysponentów III stopnia⁸¹.

78 Por. podrozdział III.8 *Sprawozdania* pn. *Archiwum NIK – Informatyzacja archiwum*. W 2009 r. rozpoczęto skanowanie – tworzenie wersji elektronicznych dokumentów przechowywanych w archiwum, co ma przyspieszyć ich wyszukiwanie i ułatwić ewentualne udostępnianie oraz ograniczyć wypożyczanie oryginalnych dokumentów wyłącznie do tych przypadków, w których są one niezbędne organom państwa do postępowania dowodowego.

79 Zarządzenie Prezesa NIK z 13 lipca 2009 r. w sprawie powołania Zespołu wsparcia informatycznego kontroli w NIK.

80 Tzw. metoda monetarna MUS (ang. *Monetary Unit Sampling*).

81 Gromadzone dane są wykorzystywane m.in. w celu doboru jednostek do kontroli.

Dobór próby do kontroli (Pomocnik kontrolera)

W NIK opracowano narzędzie informatyczne pn. *Pomocnik kontrolera*, przeznaczone do prowadzenia kontroli w oparciu o dobór próby⁸², w tym do importu danych księgowych. W szczególności program może być wykorzystany przy audytorskim badaniu ksiąg rachunkowych. Program umożliwia wyznaczenie niezbędnej liczebności próby, losowanie jej elementów i ekstrapolację uzyskanych wyników, zgodnie z zasadami statystyki matematycznej. W aktualnej wersji programu (*PK-5*) zaimplementowano praktycznie wszystkie metody doboru próby stosowane w audycie, w tym metodę monetarną, zalecaną dla audytu finansowego. Wyposażenie programu w mechanizmy konwersji danych, zwłaszcza w możliwość ich importu z raportów księgowych, pozwoliło na znaczne zwiększenie liczby jednostek, które można zbadać dzięki dostępowi do elektronicznej postaci zapisów księgowych.

Program *Pomocnik kontrolera* szczególne zastosowanie znalazł w dokonywanej corocznie kontroli wykonania budżetu państwa – do badania wiarygodności ksiąg rachunkowych kontrolowanych jednostek. Badanie to prowadzone jest na podstawie jednolitych kryteriów, a wyniki czynności kontrolnych (losowanie, wypełnianie kwestionariuszy badania, ekstrapolacja wyników) są w programie dokumentowane i służą nie tylko dokonaniu indywidualnych ocen, ale również analizie statystycznej wyników wszystkich kontrolowanych jednostek. Metodyka badania ksiąg za pomocą programu została dostosowana do specyfiki kontroli wykonania budżetu państwa i procedur kontrolnych, a ekstrapolacja wyników i ocena ksiąg rachunkowych obejmuje zarówno wyniki dowodów dobranych losowo, jak i przypadki nieprawidłowości wykrytych na podstawie profesjonalnego osądu kontrolerów. Badać można nie tylko dane księgowe w wersji elektronicznej, ale też uzyskiwane z ksiąg rachunkowych prowadzonych metodą tradycyjną.

Program *Pomocnik kontrolera* jest sukcesywnie rozwijany o nowe funkcje i może być wykorzystany we wszystkich kontrolach wymagających statystycznego doboru próby. Z nowych funkcjonalności na uwagę zasługują te, które wspierają analizę baz danych. Program umożliwia import danych z pliku tekstowego tabulowanego (plik wydruku) do pliku z separatorami, łączenie dowolnych plików tekstowych oraz dokonywanie operacji na plikach tekstowych z separatorami: konwersję formatów danych, klasyfikację, wyznaczanie statystyk pól numerycznych, selekcję, grupowanie według wybranych cech, przekształcenia według szablonów, automatyczną analizę ksiąg rachunkowych (*FK-skan*). Z funkcji tych można korzystać podczas analizy lub przygotowywania zbioru danych do losowania.

Program występuje w dwóch wersjach: pełnej (*PK-5*) – użytkownika lub administratora (do stosowania wyłącznie w NIK) oraz ograniczonej do funkcji doboru próby, możliwej do udostępnienia jednostkom sektora publicznego na podstawie umowy lub porozumienia.

Analiza baz danych kontrolowanych jednostek

Prowadzi się ją w dwojaki sposób: dla małych zbiorów danych⁸³, z zastosowaniem specjalnie przygotowanych arkuszy kalkulacyjnych oraz dla zbiorów dużych – z wykorzystaniem specjalistycznych narzędzi *CAATs*⁸⁴ (programu *ACL for Windows*), a od 2009 r. również z zastosowaniem programu *Pomocnik kontrolera* (wersja *PK-5*).

Doskonaląc techniki audytu finansowego opracowano specjalne narzędzie *FK-skan*, pozwalające na przeprowadzanie w sposób prawie automatyczny analizy zaimportowanych danych księgowych, pod kątem poprawności i wewnętrznej niesprzeczności kilkunastu różnych cech zapisów księgowych. Badania prowadzone z zastosowaniem tego narzędzia wymagają dostępności danych księgowych w wersji elektronicznej. Możliwość korzystania z różnych elementów ksiąg rachunkowych (dziennik, księga główna, księgi pomocnicze, zestawienie obrotów na kontach księgi głównej lub ksiąg pomocniczych) czyni to narzędzie efektywną pomocą w postępowaniach kontrolnych wymagających analizy dużych baz danych. Jego stosowanie w kontroli wykonania budżetu państwa sprzyja dokonaniu profesjonalnej oceny skuteczności procedur i mechanizmów kontrolnych systemów finansowo-księgowych funkcjonujących w sektorze publicznym.

Analogiczną metodykę analizy zastosowano, opracowując specjalne scenariusze badania (tzw. skrypty), z użyciem specjalistycznych narzędzi informatycznych typu *CAATs*. Dzięki temu zautomatyzowano badania ksiąg rachunkowych pod kątem wykrywania zaistniałych błędów i nieprawidłowości, bez ograniczeń dotyczących rozmiarów ksiąg i przy zachowaniu niena-

82 Losowy wybór pozycji do badania jest powszechną, zalecaną przez międzynarodowe standardy audytu procedurą, pozwalającą na dokonanie obiektywnej oceny kontrolowanej działalności, bez konieczności badania wszystkich ocenianych spraw.

83 Np. ksiąg rachunkowych zawierających do kilkudziesięciu tys. zapisów.

84 CAATs – ang. *Computer Assisted Audit Tools*.

ruszalności analizowanych zasobów. Badane cechy zapisów księgowych to m.in.: kompletność, periodyzacja, terminowość ewidencji, ciągłość numeracji, występowanie duplikatów, prawidłowość ewidencjonowanych dat i klasyfikacji budżetowej, identyfikacja zapisów nietypowych.

Poza badaniem analitycznym ksiąg rachunkowych narzędzie to wykorzystywano również do analizy specjalistycznych baz danych (podczas kontroli *poboru podatku dochodowego od osób prawnych oraz egzekwowania przez naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych i niepodatkowych*).

Mając na względzie potrzebę coraz szerszego stosowania programu, w minionym roku szczególny nacisk położono na rozwijanie umiejętności pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne w zakresie pozyskiwania i analizy danych w wersji elektronicznej.

Algorytm kontroli usług i systemów informatycznych

Kontynuowane były, w ramach podgrupy Grupy roboczej EUROSAl ds. technologii informatycznych, prace nad algorytmem kontroli zadań publicznych z wykorzystaniem technik teleinformatycznych. Projekt algorytmu, prezentowany na spotkaniach podgrupy, uzyskał rekomendację do prowadzenia dalszych prac rozwojowych. Na spotkaniu podgrupy, które odbyło się w Lizbonie 4-5 grudnia 2009 r., postanowiono powiązać algorytm z wykazem ryzyk działalności administracji publicznej, zebranych przez Grupę roboczą ds. technologii informatycznych INTOSAI⁸⁵.

85 NIK administruje stroną internetową, na której zamieszczane są informacje o przebiegu i wynikach prac nad algorytmem (www.egov.nik.gov.pl).



Budżet Najwyższej Izby Kontroli

-
- Dane ogólne
 - Dochody
 - Wydatki
 - Omówienie ważniejszych grup wydatków w układzie rodzajowym
 - Nieruchomości użytkowane przez NIK
 - Opinia Audytora Wewnętrznego NIK

1. Dane ogólne

Budżet NIK¹, po stronie wydatków, został określony w *ustawie budżetowej na 2009 r. z dnia 9 stycznia 2009 r.* w wysokości 238.982 tys. zł i był niższy o 7.244 tys. zł od kwoty uchwalonej przez Kolegium NIK w dniu 30 lipca 2008 r. Zakładał – w porównaniu z rokiem poprzednim – wzrost wydatków nominalnie o 5.000 tys. zł, tj. o 2,1% w warunkach prognozowanego wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych – o 2,9%. Dochody zostały natomiast ustalone na poziomie 340 tys. zł.

Ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009, budżet NIK po stronie wydatków zmniejszony został o 4.500 tys. zł, z tego w grupie wydatków bieżących o 3.175 tys. zł, a w wydatkach majątkowych – o 1.325 tys. zł. Zgłoszone przez NIK ograniczenie wydatków było odpowiedzią na przedstawioną przez Ministra Finansów trudną sytuację finansów publicznych. Ograniczono głównie wydatki związane z zarządzaniem zasobami Skarbu Państwa oraz wydatki w niektórych obszarach działalności jednostek organizacyjnych Izby.

Ogólne dane o budżecie NIK na 2009 r. zawiera tabela nr 1.

Tabela nr 1.

Ogólne dane o wydatkach i dochodach budżetowych NIK w 2009 r.					
Lp.	Budżet NIK	Budżet według ustawy	Budżet według znowelizowanej ustawy	Budżet wykonany	Wskaźnik % (5:4)
1	2	3	4	5	6
1	Po stronie wydatków (w tys. zł)	238.982,0	234.482,0	234.482,0	100,0
2	Po stronie dochodów (w tys. zł)	340,0	340,0	707,5	208,1

Z powyższych danych wynika, że planowane wydatki budżetowe zostały zrealizowane w 100% planowanej ich kwoty, a dochody budżetowe w 208,1% przyjętego planu.

Wykonanie zadań NIK po ograniczeniu wydatków było możliwe dzięki oszczędnemu gospodarowaniu środkami budżetowymi, rezygnacji z niektórych wydatków przewidzianych we wcześniej ustalonych programach oraz przeniesieniu, na podstawie decyzji Prezesa NIK, niektórych pozycji między paragrafami klasyfikacji wydatków budżetowych².

Planowane wydatki były w 2009 r. realizowane sukcesywnie, w miarę upływu czasu, co potwierdzają dane zamieszczone w tabeli nr 2.

Tabela nr 2.

Realizacja wydatków budżetowych NIK w 2009 r., w relacji do upływu czasu				
Lp.	Stan na dzień:	Zrealizowane wydatki (w tys. zł)	Wskaźnik wykonania planu (w %)	Wskaźnik upływu czasu (w %)
1	2	3	4	5
1	31 marca 2009 r.	59.223,0	25,3	25,0
2	30 czerwca 2009 r.	118.594,0	50,6	50,0
3	30 września 2009 r.	173.558,0	74,0	75,0
4	31 grudnia 2009 r.	234.482,0	100,0	100,0

Jak wynika z powyższych danych, niższe wykonanie budżetu – w stosunku do wskaźnika upływu czasu – wystąpiło jedynie w okresie III kwartału, co było konsekwencją realizacji przedsięwzięć remontowo-inwestycyjnych, dla których termin zakończenia kolejnego etapu robót – zgodnie z zawartymi umowami – został ustalony na IV kwartał 2009 r.

W minionym roku, tak jak i w latach poprzednich, w działalności NIK wystąpiły wyłącznie zobowiązania krótkoterminowe. Stan należności i zobowiązań na koniec 2009 r. ilustruje tabela nr 3.

1 Realizację budżetu NIK w 2009 r. (w układzie zadaniowym) przedstawiono w zał. nr 1 do *Sprawozdania*.

2 Wspomniane decyzje zostały podjęte na podstawie art. 148 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*, w związku z art. 26 ust. 2 *ustawy o NIK*.

Tabela nr 3.

Należności i zobowiązania – według stanu na koniec 2009 r.				
Lp.	Wyszczególnienie	Delegatury	Centrala	Ogółem
1	2	3	4	5
I	Ogółem należności (w tys. zł), z tego z tytułu:	13,7	5,9	19,6
1	Czynszów za wynajmowaną powierzchnię biurową i mieszkalną	0,2	-	0,2
2	Rozliczenia podatku od towarów i usług z urzędem skarbowym	1,5	-	1,5
3	Rozliczeń z pracownikami	9,6	-	9,6
4	Odszkodowania za skradziony komputer	-	3,8	3,8
5	Bieżących rozrachunków z kontrahentami	1,0	-	1,0
6	Kar umownych, naliczonych odsetek	1,4	2,1	3,5
II	Ogółem zobowiązania (w tys. zł), z tego z tytułu:	6.550,5	7.917,4	14.467,9
1	Wynagrodzeń ^{1/}	3.739,5	4.323,2	8.062,7
2	Podatku dochodowego, wpłat na PFRON i składek ZUS	2.531,8	3.324,9	5.856,7
3	Zakupu materiałów i usług ^{2/}	239,1	249,0	488,1
4	Kosztów delegacji służbowych ^{3/}	40,0	10,2	50,2
5	Bieżących rozrachunków z pracownikami (czynsze, świadczenia)	0,1	7,5	7,6
6	Pozostałe	-	2,6	2,6

^{1/} Dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2009 r. oraz premie pracowników obsługi za grudzień 2009 r. wypłacone w 2010 r. ^{2/} Faktury dotyczące zakupów w 2009 r., z terminem płatności w 2010 r. ^{3/} Poniesionych przez pracowników w 2009 r., a przedłożonych do rozliczenia w 2010 r.

Prezes NIK jest dysponentem głównym części 07 budżetu państwa.³ Finansując bieżące zadania przekazał w 2009 r. na rachunki bankowe delegatur zamiejscowych i Ośrodka Szkoleniowego w Goławicach 45,1% kwoty uruchomionych środków. Pozostałe 54,9% środków wykorzystano na sfinansowanie zadań realizowanych przez departamenty i Delegaturę w Warszawie, uregulowanie płatności za zakupiony sprzęt komputerowy oraz urządzenia techniczne przeznaczone dla wszystkich jednostek organizacyjnych NIK.

Strukturę wydatków zrealizowanych przez jednostki organizacyjne NIK (centralę i delegatury), z uwzględnieniem liczby zatrudnionych pracowników, obrazuje tabela nr 4.

Tabela nr 4.

Wydatki budżetowe zrealizowane w 2009 r. (w podziale na centralę i delegatury)				
Lp.	Wyszczególnienie	Przeciętna liczba zatrudnionych	Wydatki	
			(w tys. zł)	struktura (w %)
1	2	3	4	5
1	Centrala ^{1/}	832,6	128.669,8	54,9
2	Delegatury ^{2/}	753,4	105.812,2	45,1
x	Razem	1.586,0	234.482,0	100,0

^{1/} Łącznie z Delegaturą w Warszawie. ^{2/} Łącznie z Ośrodkiem Szkoleniowym w Goławicach.

Wydatki realizowane były w niezmienionej strukturze organizacyjnej.

2. Dochody

Określone w ustawie budżetowej na 2009 r. dochody w wysokości 340 tys. zł zrealizowano w kwocie 707,5 tys. zł, czyli wyższej od prognozowanej o 108,1%.

Wysokość i strukturę dochodów planowanych i uzyskanych ilustruje tabela nr 5.

3 W 2009 r. Izba realizowała budżet w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli, dział 751 – Urzędy naczelnych organów władzy, kontroli i sądownictwa, rozdział 75101 – Urzędy naczelnych organów władzy i kontroli.

Tabela nr 5.

Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w 2009 r.			
Lp.	Tytuły dochodów:	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)
1	2	3	4
1	Czynsze za wynajem lokali, wyposażenia i garaży	260,0	275,9
2	Sprzedaż dwumiesięcznika Kontrola Państwowa	8,0	6,8
3	Sprzedaż składników majątkowych wycofanych z eksploatacji	5,0	1,4
4	Sprzedaż usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym	65,0	91,7
5	Inne wpływy (rozliczenia z dostawcami, ZUS, kary umowne, odsetki)	2,0	331,7
x	Razem	340,0	707,5

Stałymi tytułami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z czynszów za wynajem lokali i ze sprzedaży dwumiesięcznika *Kontrola Państwowa*. Pozostałe pozycje mają charakter zmienny – precyzyjne określenie ich wielkości na etapie projektowania budżetu nie jest możliwe.

Na uzyskanie wysokich wpływów z pozycji o charakterze nieregularnym oddziaływały różnorodne czynniki. Szczególnie widoczne było to w wypadku pozycji *inne wpływy*. Osiągnięcie dochodów w wysokości 331,7 tys. zł było konsekwencją rozliczeń finansowych z lat ubiegłych oraz naliczenia kar umownych i odsetek za niestaranne i nieterminowe wykonanie zawartych umów cywilnoprawnych. W odniesieniu do dochodów uzyskanych z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych (209,1 tys. zł) wystąpiły takie pozycje, jak: zwrot nadpłaconych składek ZUS; niewykorzystanych składek OC/AC oraz nadpłaconego podatku od nieruchomości. Z kolei w dochodach z tytułu naliczonych kar umownych i odsetek (122,6 tys. zł) główną pozycją były kary umowne w wysokości 52,6 tys. zł za niestaranne sprzątnięcie pomieszczeń biurowych, naliczone odsetki w kwocie 21,2 tys. zł za nieterminowe wykonanie serwisu pogwarancyjnego i dostawę serwerów oraz za kary w wysokości 16,7 tys. zł za opóźnienie w realizacji umowy dotyczącej opracowania dokumentacji projektowej na rozbudowę budynku Delegatury NIK w Białymstoku.

Dochody niższe od założonych w planie uzyskano w dwóch pozycjach o łącznej kwocie 4,8 tys. zł, z tego 1,2 tys. zł ze sprzedaży dwumiesięcznika *Kontrola Państwowa* (zamówienie przez odbiorców mniejszej liczby egzemplarzy) oraz o 3,6 tys. zł z tytułu sprzedaży wycofanych z eksploatacji składników majątkowych.

Dochody należne budżetowi państwa były pobierane i przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa.

Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w latach 2004-2009 ilustruje tabela nr 6.

Tabela nr 6.

Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w latach 2004-2009									
Lp.	Lata	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (4:3)	Lp.	Lata	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (4:3)
1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
1	2004 r.	562,0	605,0	107,6	4	2007 r.	497,0	1.793,1	360,8
2	2005 r.	583,0	1.496,2	256,6	5	2008 r.	271,0	489,5	180,6
3	2006 r.	460,0	863,5	187,7	6	2009 r.	340,0	707,5	208,1

3. Wydatki

W układzie wykonawczym budżet NIK, po stronie wydatków, z uwzględnieniem dokonanych zmian, został określony w wysokości 234.482 tys. zł. Wydatki zrealizowano w pełnej planowanej wysokości (w 100%), z uwzględnieniem przeniesienia środków dokonanych na podstawie decyzji Prezesa NIK – stosownie do bieżąco weryfikowanych potrzeb.

Przeniesienie środków między poszczególnymi paragrafami klasyfikacji budżetowej wydatków wynikało z potrzeby oszczędności w jednych pozycjach wydatków oraz zwiększenia potrzeb w innych, zwłaszcza wydatków na realizację przedsięwzięcia remontowego, jakim był remont siedziby Delegatury w Krakowie oraz zadania inwestycyjnego, polegającego na rozbudowie siedziby Delegatury w Białymstoku.

W relacji do planu, zmniejszeniu (o 2.334,6 tys. zł) uległy m.in. wydatki z tytułu składek ubezpieczeniowych, co było konsekwencją zmiany w trakcie roku przepisów ubezpieczeniowych oraz struktury przychodów pracowników, która wpłynęła na

wcześniejsze, w stosunku do założeń, zaniechanie opłacania przez pracodawcę składki emerytalno-rentowej⁴.

W grupie wydatków bieżących zmniejszono wydatki przewidziane na zakup akcesoriów komputerowych (o 1.545,2 tys. zł) oraz związane z podróżami służbowymi krajowymi (o 609,1 tys. zł), tłumaczeniami (o 157,9 tys. zł), podróżami służbowymi zagranicznymi (o 167,1 tys. zł) i szkoleniami (o 265,1 tys. zł).

Wygosparowanie środków w innych pozycjach wydatków było skutkiem aktywnych działań podejmowanych w różnych dziedzinach działalności, m.in.: integracji udzielanych zamówień publicznych (na sprzęt komputerowy, drobny sprzęt biurowy), jak również zakupu biletów na podróże zagraniczne oraz usług telekomunikacyjnych telefonii komórkowej i usług dostępu do sieci Internet u operatorów oferujących najkorzystniejsze połączenia i najniższe ceny.

Wydatki planowane i zrealizowane w 2009 r. ilustruje tabela nr 7.

Tabela nr 7.

Wydatki planowane i zrealizowane w 2009 r. (w układzie rzeczowo-finansowym)

Lp.	Wydatki według ich rodzajów	Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (5:4)
1	2	3	4	5	6
1	Niezaliczane do wynagrodzeń oraz na rzecz osób fizycz.	310,0	267,2	267,2	100,0
2	Różne na rzecz osób fizycznych	1,0	6,6	6,6	100,0
3	Wynagrodzenia osobowe	163.244,0	163.041,8	163.041,8	100,0
4	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	11.500,0	10.771,2	10.771,2	100,0
5	Składki na ubezpieczenia społeczne	22.881,0	20.546,4	20.546,4	100,0
6	Składki na Fundusz Pracy	4.100,0	3.562,0	3.562,0	100,0
7	Wpłaty na PFRON	-	931,0	931,0	100,0
8	Wynagrodzenia bezosobowe	1.124,0	1.006,6	1.006,6	100,0
9	Zakup materiałów i wyposażenia	3.590,0	3.768,9	3.768,9	100,0
10	Zakup energii	2.246,0	2.294,1	2.294,1	100,0
11	Zakup usług remontowych	2.988,0	2.806,6	2.806,6	100,0
12	Zakup usług zdrowotnych	46,0	48,7	48,7	100,0
13	Zakup usług pozostałych	5.694,0	6.229,2	6.229,2	100,0
14	Zakup usług rem. konserw. dot. obiektów zabytkowych	32,0	697,6	697,6	100,0
15	Zakup usług dostępu do sieci Internet	409,0	416,2	416,2	100,0
16	Opłaty z tytułu zakupu usług telekom. (tel. komórkowa)	150,0	134,2	134,2	100,0
17	Opłaty z tytułu zakupu usług telekom. (tel. stacjonarna)	600,0	460,9	460,9	100,0
18	Zakup usług obejmujących tłumaczenia	218,0	60,1	60,1	100,0
19	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz i analiz	130,0	155,8	155,8	100,0
20	Opłaty za administrowanie i czynsz	91,0	100,8	100,8	100,0
21	Podróże służbowe krajowe	5.700,0	5.090,9	5.090,9	100,0
22	Podróże służbowe zagraniczne	915,0	747,9	747,9	100,0
23	Różne opłaty i składki	501,0	311,2	311,2	100,0
24	Odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych	1.938,0	1.771,4	1.771,4	100,0
25	Podatek od nieruchomości i opłaty na rzecz samorządu	376,0	362,5	362,5	100,0
26	Składki do organizacji międzynarodowych	15,0	17,6	17,6	100,0
27	Szkolenia pracow. niebędących czł. korp. służby cywil.	1.200,0	934,9	934,9	100,0
28	Fundusz dyspozycyjny	100,0	104,7	104,7	100,0
29	Zakup materiałów papierniczych do sprzętu drukującego	135,0	174,8	174,8	100,0
30	Zakup akcesoriów komputerowych	2.318,0	772,8	772,8	100,0
31	Wydatki inwestycyjne	6.430,0	6.887,4	6.887,4	100,0
x	Razem	238.982,0	234.482,0	234.482,0	100,0

Z danych ujętych w tabeli wynika, że zwiększeniu, w stosunku do kwoty założonej w układzie wykonawczym, uległy wydatki na zakup materiałów i wyposażenia, zakupy inwestycyjne, remonty obiektów zabytkowych, zakup energii i materiałów papierniczych do sprzętu drukarskiego, na co zostały przeznaczone opisane wyżej oszczędności.

Strukturę zrealizowanych wydatków obrazuje tabela nr 8.

4 W 2009 r. górna granica podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (30-krotność prognozowanego, przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej) wynosiła 95.790 zł.

Tabela nr 8.

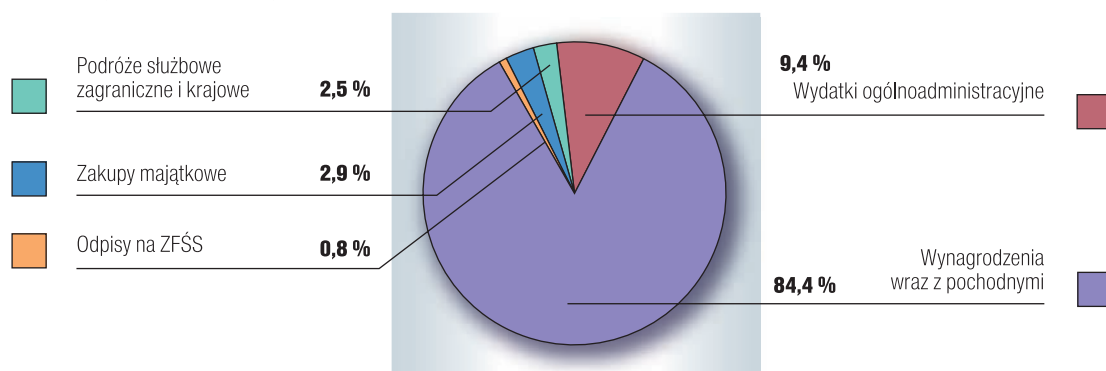
Wydatki (w układzie rzeczowo-finansowym) zrealizowane w latach 2008-2009						
Lp.	Struktura wydatków budżetowych	Wykonanie w 2008 r.		Wykonanie w 2009 r.		Wskaźnik % (5:3)
		(w tys. zł)	struktura (w %)	(w tys. zł)	struktura (w %)	
1	2	3	4	5	6	7
1	Wynagrodzenia osobowe	154.718,9	66,1	163.041,8	69,5	105,4
2	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	10.404,1	4,5	10.771,2	4,6	103,5
3	Pochodne od wynagrodzeń	23.000,4	9,8	24.108,4	10,3	104,8
x	Razem	188.123,4	80,4	197.921,4	84,4	105,2
4	Wydatki ogólnoadministracyjne	25.912,9	11,1	22.063,0	9,4	85,1
5	Podróże służbowe zagran. i krajowe	6.301,3	2,7	5.838,8	2,5	92,7
6	Zakupy majątkowe	12.037,7	5,1	6.887,4	2,9	57,2
7	Odpis na ZFŚS	1.606,7	0,7	1.771,4	0,8	110,3
x	Ogółem	233.982,0	100,0	234.482,0	100,0	100,2

Główną pozycją były wydatki osobowe wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń – 84,4%. Wydatki ogólnoadministracyjne (zabezpieczenie i utrzymanie w sprawności technicznej budynków, pomieszczeń, sprzętu i wyposażenia) stanowiły 9,4%, zakupy majątkowe – 2,9%, podróże służbowe krajowe i zagraniczne – 2,5%, zaś obligatoryjny odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych – 0,8%.

Strukturę wydatków budżetowych zrealizowanych w 2009 r. ilustruje diagram nr 1.

Diagram nr 1.

Struktura wydatków budżetowych NIK w 2009 r.



4. Omówienie ważniejszych grup wydatków w układzie rodzajowym

Wynagrodzenia osobowe

Planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe w wysokości 163.041,8 tys. zł zostały wykorzystane w pełnej ich wysokości, tj. w 100%.

Wielkość i strukturę wydatków sfinansowanych w 2009 r. z funduszu wynagrodzeń osobowych ilustruje tabela nr 9.

Tabela nr 9.

Ogólne dane o wykorzystaniu funduszu wynagrodzeń w 2009 r.						
Lp.	Wyszczególnienie	Wynagrodzenia	Nagrody	Nagrody jubileuszowe	Odprawy emerytalne	Ogółem
1	2	3	4	5	6	7
1	Fundusz wynagrodzeń wykorzystany w 2009 r. (w tys. zł)	137.729,3	19.232,2	3.490,0	2.590,3	163.041,8
2	Wskaźnik struktury (w %)	84,5	11,8	2,1	1,6	100,0

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie, w przeliczeniu na jeden etat oraz z uwzględnieniem wszystkich składników uposażenia oraz wypłaconego dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wyniosło w 2009 r. 9.133 zł.

Poza wypłatami obciążającymi wydatki budżetowe, pracownikom wypłacano także świadczenia rozliczane w ciężar składek ubezpieczeniowych ZUS. Ich wypłata związana była z nieobecnością w pracy usprawiedliwioną zwolnieniami lekarskimi oraz wynikała z uprawnień do zasiłków pielęgnacyjnych, rodzinnych i wychowawczych nabytych przez pracowników na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

Wielkość i strukturę tych świadczeń w 2009 r. ilustruje tabela nr 10.

Tabela nr 10.

Świadczenia rozliczone w 2009 r. w ciężar składek ubezpieczeniowych ZUS					
Lp.	Rodzaj świadczenia	Ogółem (w tys. zł)	z tego:		Struktura (w %)
			Centrala	Delegatury	
1	2	3	4	5	6
1	Zasiłki chorobowe ^{1/}	1.708,2	619,0	1.089,2	73,9
2	Zasiłki opiekuńcze ^{2/}	204,7	137,1	67,6	8,9
3	Zasiłki macierzyńskie	398,2	176,2	222,0	17,2
x	Razem	2.311,1	932,3	1.378,8	100,0

^{1/} Za okres ponad 33 dni choroby. ^{2/} Opieka nad chorym członkiem rodziny.

Dodatkowe wynagrodzenie roczne

W 2009 r. pracownikom Izby wypłacono, przysługującą im na podstawie przepisów *ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej*, tzw. trzynastkę w wysokości 10.771,2 tys. zł. Wydatki z tego tytułu naliczono w wysokości 8,5% rocznego wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi za czas efektywnie przepracowany w roku poprzedzającym rok budżetowy. Różnicę między wielkością planowaną (określoną w układzie wykonawczym budżetu) a faktycznie wypłaconą z tego tytułu, w wysokości 728,8 tys. zł, przeniesiono decyzją Prezesa NIK, do wynagrodzeń osobowych (środek te przeznaczono na wypłatę wynagrodzeń osobowych, nie powodując skutków finansowych w następnym roku budżetowym).

Pochodne od wynagrodzeń

Podobnie jak w latach poprzednich, NIK była w 2009 r. płatnikiem składek ZUS i na Fundusz Pracy. Zgodnie z przepisami *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych* podstawę do naliczenia składek na ZUS stanowiły wydatki z tytułu: wynagrodzeń osobowych (z wyłączeniem nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych), dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynagrodzeń wypłacanych z tytułu umów-zleceń i umów o dzieło.

Wysokość składek planowanych i odprowadzonych z tych tytułów ilustruje tabela nr 11.

Tabela nr 11.

Ogólne dane o planowanych i odprowadzonych w 2009 r. składkach ZUS i na Fundusz Pracy				
Lp.	Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie	Wskaźnik % (4:3)
1	Składki na ZUS	20.546,4	20.546,4	100,0
2	Składka na Fundusz Pracy	3.562,0	3.562,0	100,0
x	Razem	24.108,4	24.108,4	100,0

W 2009 r. składki na ZUS i Fundusz Pracy stanowiły 10,3% wydatków budżetowych i były wyższe od analogicznych wydatków w poprzednim roku o 4,8 punktu procentowego.

Wydatki ogólnoadministracyjne

Wydatki ogólnoadministracyjne stanowiły w 2009 r. 9,4% budżetu NIK. Środki na ten cel w wysokości 22.063 tys. zł – niższe od wydatkowanych w 2008 r. o 3.849,9 tys. zł (tj. o 14,9%) – wykorzystano w 100%.

Ważniejsze pozycje zaliczone do tej grupy wydatków zestawiono w tabeli nr 12.

Tabela nr 12.

Struktura wydatków ogólnoadministracyjnych zrealizowanych w 2009 r.

Lp.	Ważniejsze pozycje wydatków ogólnoadministracyjnych	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
1	Materiały i sprzęt biurowy	2.819,6	12,8
2	Akcesoria i materiały komputerowe	947,6	4,3
3	Paliwo samochodowe i części zamienne	592,6	2,7
4	Prenumerata dzienników urzędowych, prasy, zakup książek	356,7	1,6
5	Dostawa energii (elektrycznej, ciepłej), wody	2.294,1	10,4
6	Usługi remontowe	3.504,1	15,9
7	Usługi telekomunikacyjne (telefonii komórkowa i stacjonarna)	595,1	2,7
8	Pozostałe usługi (monitoring, drukarskie, komunalne itp.)	3.650,6	16,5
9	Usługi dostępu do Internetu	416,2	1,9
10	Wydatki na szkolenia	1.035,8	4,7
11	Wynagrodzenia bezosobowe	1.006,6	4,6
12	Usługi informatyczne	2.409,2	10,9
13	Obsługa delegacji zagranicznych i tłumaczenia	333,1	1,5
14	Ubezpieczenia majątkowe i samochodowe	311,2	1,4
15	Wpłaty na PFRON	931,0	4,2
16	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	273,8	1,2
17	Pozostałe ^{1/}	585,7	2,7
x	Razem	22.063,0	100,0

^{1/} M.in. składka do organizacji międzynarodowych, podatki, opłaty.

Rzeczowy zakres wydatków zaliczanych do ogólnoadministracyjnych obejmuje szeroki wachlarz różnorodnych pozycji. Największy w nich udział (16,5%) miały nakłady na tzw. pozostałe usługi w wysokości 3.650,6 tys. zł, a dominującą pozycją wydatków w tej grupie (1.274,3 tys. zł, tj. 33,1%) były usługi komunalne, pralnicze oraz sprzątanie pomieszczeń biurowych.

Drugą co do wielkości pozycją w wydatkach ogólnoadministracyjnych (3.504,1 tys. zł, tj. 15,9%) stanowiły usługi remontowe. Kolejnymi pozycjami wydatków w tej grupie były: zakup materiałów i sprzętu biurowego (12,8%), usługi informatyczne (10,9%), dostawa energii (10,4%). Wymienione pozycje zaangażowały środki w wysokości 14.677,7 tys. zł, stanowiąc 66,5% wydatków ogólnoadministracyjnych. Udział pozostałych dwunastu pozycji wydatków kształtował się w granicach od 1,2% do 4,7%.

Strukturę zrealizowanych wydatków na działalność remontową ilustruje tabela nr 13.

Tabela nr 13.

Struktura zrealizowanych w 2009 r. wydatków na roboty remontowo-budowlane, konserwacyjne i konserwatorskie

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
I.	Prace remontowo-budowlane	1.758,6	50,2
1	Centrala NIK	555,9	15,9
1.1	Remont pokryć dachowych	275,90	7,9
1.2	Remont pomieszczeń biurowych i korytarzy	85,6	2,4
1.3	Remont mieszkania służbowego	58,8	1,7
1.4	Remont elewacji budynku „A” ^{1/}	52,1	1,5
1.5	Naprawa instalacji odgromowej i 5 kominów	60,3	1,7
1.6	Pozostałe prace remontowe ^{2/}	23,2	0,7
2	Delegatury NIK	1.008,7	28,8
2.1	Remont siedziby Delegatury w Krakowie	901,6	25,7
2.2	Usuwanie skutków pożaru i bieżąca konserwacja budynku Delegatury w Katowicach	54,2	1,6
2.3	Przełożenie instalacji alarmowej w budynku Delegatury w Bydgoszczy	11,0	0,3

1	2	3	4
2.4	Naprawy remontowe – usuwanie skutków awarii w budynku Delegatury w Łodzi	24,0	0,7
2.5	Pozostałe prace remontowe (Delegatury w Lublinie, Poznaniu i Zielonej Górze) ^{3/}	17,9	0,5
3	Ośrodek Szkoleniowy w Goławicach	194,0	5,5
3.1	Remont korytarzy w budynku hotelowym	90,7	2,6
3.2	Skucie i ułożenie nowej posadzki w korytarzach	79,3	2,2
3.3	Pozostałe prace remontowe (remont ogrodzenia i drzwi wejściowych)	24,0	0,7
II.	Naprawa i konserwacja sprzętu i środków transportu ^{4/}	1.047,9	29,9
III.	Usługi remontowo-konserwatorskie budynków zabytkowych ^{5/}	697,6	19,9
X	Ogółem	3.504,1	100,0

^{1/} Oraz inne prace remontowe. ^{2/} Wymiana okien w garażu, naprawa instalacji elektrycznej w strefie bezpieczeństwa. ^{3/} Konserwacja klimatyzatorów, zabudowa przewodów elektrycznych, malowanie pomieszczeń biurowych i inne. ^{4/} Dotyczy wszystkich jednostek organizacyjnych. ^{5/} Zajmowanych przez Delegatury w Olsztynie, Opolu i Szczecinie.

W minionym roku relatywnie szeroki zakres robót remontowych był realizowany w terenowych jednostkach organizacyjnych. Największe nakłady (901,6 tys. zł) poniesiono na remont siedziby Delegatury w Krakowie.

W tabeli nr 14 zamieszczono dane ilustrujące nakłady poniesione w okresie ostatnich 5 lat na prace remontowe w budynkach pozostających w trwałym zarządzie NIK.

Tabela nr 14.

Nakłady na remonty budynków w latach 2005-2009						
Lp.	Obiekty administrowane przez	w tys. zł				
		2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	2009 r.
1	2	3	4	5	6	7
1	Centralę NIK	3.929,6	3.275,4	791,7	823,4	555,9
2	Delegatury	1.152,7	3.343,1	5.725,4	4.293,2	1.900,3
x	Razem	5.082,3	6.618,5	6.517,1	5.116,6	2.456,2

Podróże służbowe krajowe i zagraniczne

Wydatki z tytułu podróży służbowych należą w NIK, poza wynagrodzeniami, do wydatków związanych bezpośrednio z realizacją zadań ustawowych. Wydatki te wyniosły 5.838,8 tys. zł i stanowiły 2,5% ogólnego budżetu Izby.

Dane z tego zakresu, w podziale na podróże krajowe i zagraniczne, zawiera tabela nr 15.

Tabela nr 15.

Wydatki na podróże służbowe, planowane i poniesione w 2009 r.					
Lp.	Wyszczególnienie	Plan po zmianach (w tys. zł)			Wskaźnik % (4:3)
		Plan	Wykonanie	Wykonanie	
1	2	3	4	5	
1	Podróże służbowe krajowe	5.090,9	5.090,9	100,0	
2	Podróże służbowe zagraniczne	747,9	747,9	100,0	
x	Razem	5.838,8	5.838,8	100,0	

Podróże służbowe krajowe

Wydatki związane z delegacjami służbowymi na terenie kraju były realizowane według zasad ustalania należności przysługujących pracownikom zatrudnionym w jednostce budżetowej, z jednym wyjątkiem – przysługującego, na podstawie przepisów ustawy o NIK, pracownikom wykonującym lub nadzorującym czynności kontrolne uprawnienia do pobierania diet podwyższonych o 100%, w stosunku do diety ogólnokrajowej.

Strukturę wydatków poniesionych w 2009 r. na podróże służbowe krajowe ilustrują dane w tabeli nr 16.

Tabela nr 16.

Struktura wydatków na podróże służbowe krajowe, poniesionych w 2009 r.			
Lp.	Rodzaje wydatków	Zrealizowane wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
1	Diety	1.473,5	29,0
2	Noclegi	1.483,0	29,1
3	Przejazdy PKP, PKS itp.	2.134,4	41,9
x	Razem	5.090,9	100,0

Największy udział w strukturze wydatków na podróże służbowe krajowe miały przejazdy. Wyniosły one 2.134,4 tys. zł i stanowiły 41,9% kwoty środków wydatkowanych w tej grupie. W porównaniu z 2008 r. wydatki te uległy obniżeniu o 78,9 tys. zł. Udział w strukturze wydatków na podróże służbowe krajowe z tytułu diet i noclegów ukształtował się na poziomie takim samym, jak w poprzednim roku.

W tabeli nr 17 przedstawiono dane o poniesionych w 2009 r. wydatkach na podróże służbowe krajowe, w podziale na delegatury i centralę NIK.

Tabela nr 17.

Wydatki na podróże służbowe krajowe, poniesione w 2009 r. (centrala i delegatury)					
Lp.	Jednostka organizacyjna	w tys. zł			
		Przejazdy	Diety	Noclegi	Razem
1	2	3	4	5	6
1	Centrala ^{1/}	317,9	330,4	719,6	1.367,9
2	Delegatury ^{2/}	1.816,5	1.143,1	763,4	3.723,0
x	Ogółem	2.134,4	1.473,5	1.483,0	5.090,9

^{1/} Łącznie z Delegaturą w Warszawie. ^{2/} Łącznie z Ośrodkiem Szkoleniowym w Goławicach.

W 2009 r. na pokrycie kosztów podróży krajowych wydatkowano 5.090,9 tys. zł. Koszty te były niższe od poniesionych w poprzednim roku o 571,1 tys. zł (w warunkach porównywalnych o 365,8 tys. zł; w poprzednim roku, w związku z organizacją VII Kongresu EUROSAL, na podróże wydatkowano 205,3 tys. zł), co było konsekwencją bieżącego stosowania różnorodnych form umożliwiających bardziej oszczędne gospodarowanie środkami, w tym m.in. podróżowania środkami komunikacji publicznej w II klasie.

W porównaniu z 2008 r., wydatki na służbowe delegacje krajowe zmniejszyły się w delegaturach o 154,1 tys. zł, a w centrali – o 417 tys. zł.

Podróże służbowe zagraniczne

Wydatki związane z zagranicznymi delegacjami służbowymi były realizowane według ogólnych zasad odnoszących się do stawek diet i zasad zwrotu kosztów podróży służbowych poza granicami kraju. Główną pozycję (37,6%) stanowiły wydatki związane ze współpracą bilateralną i wielostronną z innymi najwyższymi organami kontroli i organizacjami międzynarodowymi.

Strukturę poniesionych w 2009 r. wydatków na zagraniczne podróże służbowe ilustruje tabela nr 18.

Tabela nr 18.

Struktura wydatków na zagraniczne podróże służbowe, poniesionych w 2009 r.			
Lp.	Rodzaje wydatków	Zrealizowane wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
1	Kontrola polskich przedstawicielstw zagranicznych	205,7	27,5
2	Udział w przedsięwzięciach EUROSAL i INTOSAI oraz w pracach ich grup roboczych	260,8	34,9
3	Współpraca bilateralna i wielostronna z innymi najwyższymi organami kontroli oraz organizacjami międzynarodowymi	281,4	37,6
x	Razem	747,9	100,0

W porównaniu z 2008 r. wydatki na służbowe delegacje zagraniczne zwiększyły się o 108,6 tys. zł, co zostało spowodowane

wane zwiększonymi wydatkami w zakresie kontroli – o 13,8 tys. zł oraz z tytułu zwiększonego udziału w przedsięwzięciach organizowanych przez EUROSAI i INTOSAI – o 116,9 tys. zł. Zmniejszeniu w stosunku do poprzedniego roku o 22,1 tys. zł uległy natomiast wydatki na współpracę bilateralną z innymi naczelnymi organami kontroli.

Zakupy majątkowe

Środki na zakupy majątkowe w wysokości 6.887,4 tys. zł wykorzystano w 100% na zakup gotowych składników majątkowych (63,7%) i realizację prac adaptacyjno-modernizacyjnych (36,3%). Finansowanie zadań z tego zakresu było jednak znacznie utrudnione, ze względu na zmniejszenie – w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej – nakładów na inwestycje o 1.325 tys. zł. Brak oczekiwanych efektów negocjacji z kontrahentami w sprawie podziału ważniejszych przedsięwzięć na etapy i przesunięcia terminów ich zakończenia spowodował konieczność zwiększenia wydatków na zakupy majątkowe, co stało się możliwe dzięki oszczędnościom uzyskanym praktycznie we wszystkich obszarach działalności Izby (z wyłączeniem podstawowego – działalności kontrolnej). Środki z oszczędności na wydatkach z zakresu podróży służbowych, tłumaczy, zakupu akcesoriów komputerowych pozwoliły – mocą decyzji Prezesa NIK – przywrócić uprzednio zmniejszoną kwotę oraz dodatkowo zwiększyć ją o 457,4 tys. zł. Zauważyć należy, że w 2009 r. wydatki inwestycyjne były niższe od wydatków roku poprzedniego o 5.150,3 tys. zł.

Wielkość i strukturę środków wykorzystanych w minionym roku na zakupy majątkowe ilustruje tabela nr 19.

Tabela nr 19.

Struktura wydatków poniesionych w 2009 r. na zakupy majątkowe

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
I.	Zakup gotowych składników majątkowych	4.388,5	63,7
1	Urządzenia komputerowe i oprogramowanie, z tego:	3.432,6	49,8
1.1	– komputery przenośne	1.789,5	25,9
1.2	– serwery	461,2	6,7
1.3	– ESOD (obieg dokumentów)	444,7	6,5
1.4	– licencje Novell Workgroups Suite	197,2	2,9
1.5	– licencje ZSZ (bez ograniczeń)	123,8	1,8
1.6	– licencje SAN (dodatkowe)	152,9	2,2
1.7	– pozostały sprzęt komputerowy i oprogramowanie	263,3	3,8
2	Środki transportu ^{1/}	412,5	6,0
3	Sprzęt biurowy i urządzenia techniczne, z tego:	543,4	7,9
3.1	– cyfrowe drukarko-kopiarki z funkcją skanowania	199,8	2,9
3.2	– zestaw kamerowy	42,8	0,6
3.3	– defibrylatory (8 szt.)	56,5	0,8
3.4	– urządzenia do utrzymania czystości (3 szt.)	34,0	0,5
3.5	– pozostałe urządzenia ^{2/}	210,3	3,1
II.	Nakłady na adaptację i modernizację obiektów NIK	2.498,9	36,3
1	Rozbudowa siedziby Delegatury w Białymstoku	911,6	13,2
2	Dostosowanie do wymogów ppoż. (budynek „A” centrali)	248,1	3,6
3	Rozbudowa i modernizacja sieci LAN (budynki centrali)	283,5	4,1
4	Rozbudowa sieci strukturalnej, serwerowi (budynki centrali) ^{3/}	273,7	4,0
5	Wymiana windy (budynek „A” centrali)	200,7	2,9
6	Zakup pomieszczeń w nieruchomości wspólnej (Delegatura w Opolu)	127,8	1,9
7	Opracowanie dokumentacji (budynki „A” i „B” centrali) ^{4/}	202,9	3,0
8	Pozostałe (Delegatury w Gdańsku, Lublinie, Poznaniu oraz centrala) ^{5/}	250,6	3,6
x	Razem	6.887,4	100,0

^{1/} Zakup 6 samochodów osobowych. ^{2/} Zakup przenośnego system nagłośnienia, bindownicy i aparatu fotograficznego. ^{3/} Oraz infrastruktury zasilającej w sposób ciągły. ^{4/} Projektowo-kosztorysowej w zakresie klimatyzacji, wentylacji mechanicznej oraz budowlano-wykonawczej klimatyzacji pomieszczeń biurowych. ^{5/} M.in.: instalacja klimatyzacji, wykonanie systemu CCTV, zabezpieczenie ppoż. w archiwum, rozbudowa systemu wykrywania i sygnalizacji włamania oraz systemu nadzoru.

W 2009 r., na skutek technicznego zużycia oraz w wyniku sprzedaży, spisano i wycofano z eksploatacji środki o wartości 4.278 tys. zł, w tym m.in. sprzęt komputerowy.

Strukturę zmniejszeń majątku trwałego NIK w 2009 r., z tytułów o których jest mowa, ilustruje tabela nr 20.

Tabela nr 20.

Zmniejszenia wartości środków trwałych w 2009 r. (według ich rodzaju)			
Lp.	Środki trwale wycofane z eksploatacji	Wartość (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
1	Maszyny i urządzenia techniczne	3.948	92,3
1.1	- w tym: sprzęt komputerowy	3.741	87,4
2	Środki trwale sklasyfikowane w pozostałych grupach	330	7,7
x	Razem	4.278	100,0

Odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych

Środki budżetowe przeznaczone na ten cel w wysokości 1.771,4 tys. zł odpisane zostały na Fundusz zgodnie z obowiązującymi zasadami. Środki z odpisu odprowadzane były w terminach wymaganych *ustawą o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych* na wyodrębniony rachunek bankowy i wykorzystywane na cele określone regulaminem. Odpis na Fundusz, w przeliczeniu na jednego zatrudnionego, wyniósł 1.000,04 zł (na emeryta – 166,67 zł)⁵.

Podział środków funduszu między jednostki organizacyjne Izby dokonany został proporcjonalnie do przeciętnej, planowanej liczby zatrudnionych pracowników i emerytów objętych opieką socjalną. Pod koniec roku kwota odpisu skorygowana została do faktycznej przeciętnej liczby osób zatrudnionych w tych jednostkach (w kwotach zbiorczych ich udział był następujący: centrala – 970,7 tys. zł (54,8%) i delegatury – 800,7 tys. zł (45,2%).

5. Nieruchomości użytkowane przez NIK

Według stanu na 31 grudnia 2009 r., jednostki organizacyjne NIK użytkowały 18 nieruchomości (budyneków) stanowiących własność Skarbu Państwa i pozostających w trwałym zarządzie NIK. W roku sprawozdawczym nie zaszły żadne zmiany w strukturze własnościowej nieruchomości użytkowanych przez Izbę⁶.

Dane o tych nieruchomościach zawiera tabela nr 21.

Tabela nr 21.

Nieruchomości użytkowane przez NIK (stan na 31 grudnia 2009 r.)			
Lp.	Jednostka Organizacyjna	Adres	Właściciel – forma użytkowania
1	2	3	4
1	Centrala NIK i Delegatura w Warszawie	ul. Filtrowa 57	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
2		ul. Lubkowska 7/9 – garaż i warsztaty	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
3		Ośrodek Szkoleniowy w Goławicach	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
4	Del. Białystok	ul. Akademicka 4	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
5	Del. Bydgoszcz	ul. Wały Jagiellońskie 12	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
6	Del. Gdańsk	ul. Wały Jagiellońskie 36	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
7	Del. Katowice	ul. Powstańców 29	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
8	Del. Kielce	Al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
9	Del. Kraków	ul. Łobzowska 67	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
10	Del. Lublin	ul. Okopowa 7	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
11	Del. Łódź	ul. Kilińskiego 210	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
12	Del. Olsztyn	ul. Artyleryjska 3E	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
13	Del. Opole	ul. Krakowska 28	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
14	Del. Poznań	ul. Dożynkowa 9H	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
15	Del. Rzeszów	ul. Kraszewskiego 8	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
16	Del. Szczecin	ul. Jacka Odrowąża 1	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
17	Del. Wrocław	ul. J. Piłsudskiego 15/17	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
18	Del. Zielona Góra	ul. Podgórna 9A	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd

5 Wyliczony został wskaźnikiem 37,5% od przeciętnej wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w II półroczu 2008 r., wynoszącego 2.666,77 zł.

6 Zakupiono jedynie pomieszczenia o pow. 242 m² w budynku zajmowanym przez Delegaturę w Opolu, z przeznaczeniem na poprawę warunków funkcjonowania tej jednostki organizacyjnej NIK.

6. Opinia Audytora Wewnętrznego NIK

W 2009 r. budżet NIK realizowano w warunkach zmniejszenia, w stosunku do ustawy budżetowej, wydatków o 4.500 tys. zł. Sytuacja ta wymagała zmiany przyjętych wcześniej założeń oraz wdrożenia decyzji Dyrektora Generalnego NIK, ukierunkowanych na oszczędne gospodarowanie środkami budżetowymi. Niezależnie od tego realizacja wydatków poddawana była – jak co roku – bieżącej analizie i weryfikacji, pod kątem ich zdyscyplinowania. Finansowanie wydatków proporcjonalnie do upływu czasu oraz monitorowanie realizacji budżetu, umożliwiły wykonanie ustawowych zadań NIK.

Realizacja budżetu NIK w 2009 r. została także zbadana przez Audytora Wewnętrznego NIK. Stosując kryteria: legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, przejrzystości i jawności, Auditor Wewnętrzny NIK ocenił gospodarkę finansową, z uwzględnieniem planowania realizacji dochodów i wydatków, w tym również wydatków w układzie zadaniowym. Badanie zaplanowano i przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami i *Międzynarodowymi Standardami Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego*, w sposób umożliwiający wyrażenie niezależnej opinii o badanym przedmiocie.

Podczas audytu zbadano zgodność dokumentów finansowych, prowadzonych ewidencji – ksiąg rachunkowych, sprawozdań budżetowych i bilansu na dzień 31 grudnia 2009 r. oraz zasad gospodarki finansowej, z przepisami *ustawy o finansach publicznych, ustawy o rachunkowości, ustawy budżetowej na 2009 r., rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2009 r.* oraz przyjętą w NIK *Polityką rachunkowości* i procedurami kontroli finansowej.

Na podstawie badania próby 129 transakcji o wartości ponad 9,7 mln zł, sprawdzono skuteczność funkcjonowania w NIK systemu rachunkowości i kontroli finansowej oraz legalność, rzetelność, celowość i gospodarność realizacji wydatków, w tym również wydatków majątkowych.

Według Audytora Wewnętrznego NIK, wyniki badania i zgromadzone dowody dają podstawę do wyrażenia pozytywnej opinii o funkcjonowaniu systemu finansowo-księgowego w NIK. Zbadane dokumenty finansowe oraz sprawozdania budżetowe rzetelnie i przejrzysto przedstawiają wszystkie informacje istotne dla oceny gospodarki finansowej i majątkowej na dzień 31 grudnia 2009 r. Sporządzone zostały, we wszystkich istotnych aspektach, zgodnie z *Polityką rachunkowości* i obowiązującymi przepisami prawa oraz na podstawie ksiąg rachunkowych.

Wydatki zrealizowane w planowanej wysokości, dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W grupie wydatków majątkowych nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków. Dochody budżetowe zrealizowane w wysokości 208,1% planu po zmianach, były terminowo przekazywane na rachunek budżetu państwa. Ewidencja dochodów prowadzona była według podziałek klasyfikacji, określonych w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji budżetowej, w kwotach wynikających z dokumentów o powstaniu należności.

NIK opracowała i realizowała w 2009 r. także plan finansowy w układzie zadaniowym (w podziale na poszczególne podzadania i działania).

Oceniając przygotowanie projektu budżetu, opracowanie układu wykonawczego oraz rozdysponowanie środków Auditor Wewnętrzny NIK stwierdził, że były one zgodne, co do zakresu i terminu, z *ustawą o finansach publicznych*. Nadzór i procedury kontroli w zakresie gospodarowania środkami publicznymi zostały ustanowione i prowadzone zgodnie z odpowiednimi przepisami *ustawy o finansach publicznych* oraz *ustawy o rachunkowości*.

Auditor Wewnętrzny NIK stwierdził także, że realizacja budżetu Izby była poddawana analizom pod względem prawidłowości dokonywania wydatków i ich zgodności z planem finansowym. Finansowanie wydatków było w sposób ciągły monitorowane oraz odbywało się proporcjonalnie do upływu czasu.



Działalność kontrolna Najwyższej Izby Kontroli

-
- Plan pracy i jego realizacja
 - Wybrane efekty kontroli
 - Współpraca z Sejmem RP, uczestnictwo NIK w procesie legislacyjnym
 - Egzekwowanie odpowiedzialności przypisanej prawem
 - Współpraca z innymi organami kontroli
 - Podawanie do wiadomości publicznej informacji o działalności NIK
 - Załatwianie skarg i wniosków
 - Archiwum NIK

1. Plan pracy i jego realizacja

**Główne kierunki
kontroli i obszary badań
kontrolnych**

**Zasady obowiązujące
przy programowaniu
kontroli**

**Wykorzystanie sugestii
w sprawie tematów
kontroli**

**Ogólne dane o kontrolach
planowanych na 2009 r.**

**Zlecenia Sejmu RP,
wnioski Prezydenta RP
i Prezesa Rady Ministrów**

**Struktura zrealizowanych
kontroli planowych**

**Informacje o wynikach
przeprowadzonych
kontroli**

Kontrole doraźne

Skontrolowane jednostki

Wystąpienia pokontrolne

**Zastrzeżenia
do protokołów
kontroli i wystąpień**

NIK prowadzi działalność kontrolną na podstawie okresowych planów pracy, które przedkłada Sejmowi RP. Może też przeprowadzać kontrole doraźne. Plan pracy zawiera tematy kontroli podejmowanych na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wnioski Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, a także podejmowanych przez NIK z własnej inicjatywy¹. Pierwszeństwo przysługuje zadaniom, które NIK jest zobowiązana podjąć z mocy prawa. Pozostałe planowane są zgodnie z głównymi kierunkami kontroli uchwalonymi przez Kolegium NIK, w ramach wybranych obszarów badań kontrolnych.

Proces planowania poprzedzony jest stałym gromadzeniem i analizowaniem danych, a następnie rozpoznawaniem istotnych aspektów w obszarach podlegających kontroli NIK. Analizowane są zmiany legislacyjne, dane statystyczne, plany i programy rządowe, a także publikacje i informacje prezentowane w środkach masowego przekazu. W procesie tym wykorzystywane są też wyniki wcześniejszych kontroli, dokumenty mające związek z bieżącymi pracami Sejmu i Senatu, wpływające do NIK skargi i wnioski. Wszystkie te rodzaje aktywności umożliwiają bieżące aktualizowanie informacji i wiedzy o obszarach podlegających kontroli, pod kątem ewentualnego występowania nieprawidłowości.

Planowanie ma charakter długo- i krótkookresowy. Długookresowe (strategiczne) jest realizowane z wykorzystaniem wyników analizy sytuacji społeczno-gospodarczej państwa. Służy ono określeniu głównych kierunków kontroli przyjmowanych na okresy trzyletnie. Corocznie natomiast dokonywany jest, w ramach tych kierunków, wybór obszarów badań kontrolnych. Umożliwia to koncentrowanie działalności kontrolnej w wybranych dziedzinach, dokonywanie ustaleń według jednolitych zasad i maksymalizację efektów przeprowadzonych kontroli. Podstawą planowania rocznego, w ramach obszarów badań kontrolnych, są własne propozycje NIK, uzupełnione ewentualnymi sugestiami nadesłanymi przez Marszałków Sejmu i Senatu, Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów oraz ewentualnie sugestiami innych organów władzy publicznej. Badania programowane są w taki sposób, aby ich wyniki umożliwiały identyfikację przyczyn i mechanizmów stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu państwa – w sferach podlegających kontroli NIK. Do rocznego planu pracy NIK włączane są też – z mocy prawa – tematy zlecone przez Sejm RP i jego organy.

Opisane zasady, kryteria i zalecenia wspomagają proces kształtowania planu – tworzą warunki do koncentrowania działalności kontrolnej na najważniejszych zagadnieniach w funkcjonowaniu państwa.

Główne kierunki kontroli i obszary badań kontrolnych

Uchwalając 17 grudnia 2008 r. *Plan pracy NIK na 2009 r.*, Kolegium NIK wyznaczyło jednocześnie główne kierunki kontroli na lata 2009-2011. Uznało, że w okresie najbliższych trzech lat aktywność kontrolna Izby koncentrować się będzie na badaniach, czy państwo jest sprawne i ma przyjazny stosunek do obywatela, czy efektywnie zarządza zasobami publicznymi, a także czy Polska wywiązuje się z obowiązków oraz korzysta w pełni z przysługujących jej praw wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.

Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi zapewnia nie tylko wypełnianie takich podstawowych obowiązków, jak szeroko rozumiane bezpieczeństwo, czy zaspokojenie innych ważnych potrzeb obywateli, ale charakteryzuje je także umiejętność

¹ Por. art. 6 ust. 2 ustawy o NIK oraz § 10 ust. 2 zarządzenia Prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego.

nieoderwanego od realiów patrzenia w przyszłość – dostrzegania w niej nie tylko potencjalnych zagrożeń, ale także i szans, wskazywania celów, rozbudzania ambicji i aspiracji. Charakteryzuje się takimi przymiotami, jak: pragmatyzm, profesjonalizm, sprawność, skuteczność, sprawiedliwość. Żaden z nich nie może być jednak celem samym w sobie, a jedynie środkiem do wypełniania stojącego przed państwem obowiązku służby obywatelom, pełnionej w atmosferze życzliwości i zrozumienia, dającej im nie tylko poczucie bezpieczeństwa, ale także powód do dumy i satysfakcji.

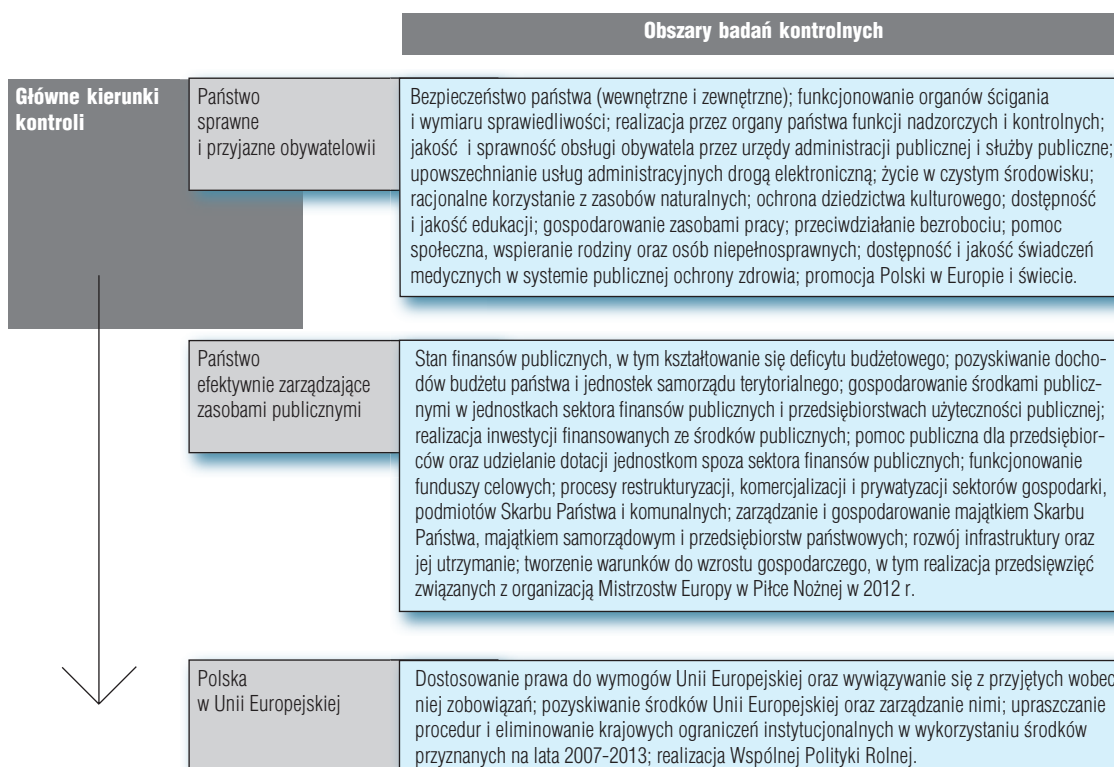
Drugi z kierunków nie wymaga szerszego komentarza. *Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi* oznacza państwo charakteryzujące się takimi cennymi cechami, jak oszczędność i gospodarność, wykazujące dbałość o pozyskanie wszystkich należnych mu dochodów, umiejętnie zawiadujące publicznym majątkiem, rozdysponowujące osiągnięte z tego tytułu korzyści na realizację ważnych społecznie celów, w ramach działań przemyślanych, opartych na rachunku ekonomicznym i trafnym wyważeniu ewentualnego ryzyka.

Nowym kierunkiem kontroli jest *Polska w Unii Europejskiej*. Wyodrębnienie obszaru zagadnień, łączącego zróżnicowaną problematykę gospodarczą, ekologiczną, prawną itp., jako oddzielnego kierunku badań, jest konsekwencją stopnia zaangażowania Polski w sprawy Wspólnoty, nie tylko korzystania z przysługujących jej praw, ale także wywiązywania się z przyjętych zadań i obowiązków.

Główne kierunki kontroli i określone dla nich obszary badań kontrolnych, ilustruje schemat nr 1.

Schemat nr 1.

Główne kierunki kontroli NIK na lata 2009-2011 oraz powiązane z nimi obszary badań kontrolnych w 2009 r.



Zasady obowiązujące przy programowaniu kontroli

W *Planie pracy NIK na 2009 r.* zapisano, że w procesie przygotowania programów poszczególnych kontroli, określając podejście kontrolne i metodykę kontroli odnosząc się do celów i zakresów ustalonych dla każdej kontroli, a także istotnych obszarów ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, obowiązuje generalna zasada uwzględniania w tych dokumentach określonych aspektów, traktowanych jako niezbędny element tematyki badań kontrolnych. Elementy te ilustruje schemat nr 2.

Schemat nr 2.

Niezbędne elementy tematyki podejmowanych w 2009 r. badań kontrolnych, ujmowane w programach kontroli

Elementy tematyki kontroli	Opis
Wypełnianie obowiązków i realizacja praw związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej	Oprócz kontroli realizowanych w ramach kierunku pn. Polska w Unii Europejskiej, również w każdej z pozostałych kontroli ujętych w Planie, o ile wyniki analizy przedkontrolnej wskażą na potrzebę uwzględnienia w zakresie kontroli i jej celach aspektu unijnego, będzie on także badany pod kątem prawidłowości wypełniania obowiązków i realizacji praw związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.
Badanie obszarów zagrożonych występowaniem korupcji	Niezależnie od przyjętego, głównego kierunku kontroli oraz obszaru badań kontrolnych, w toku każdej kontroli, zwłaszcza w obszarach styku interesu publicznego i prywatnego, szczególnie zagrożonych korupcją, badane będzie ryzyko zaistnienia tego zjawiska.
Analiza funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej	W każdej kontroli przeprowadzanej w podmiocie zaliczanym do sektora publicznego, niezależnie od głównego kierunku kontroli oraz obszaru badań kontrolnych, jednym z podstawowych jej celów jest dokonanie analizy funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej.

Wykorzystanie sugestii w sprawie tematów kontroli

W planowaniu rocznym, w procesie określania obszarów badań kontrolnych, są m.in. wykorzystywane sugestie tematów kontroli zgłaszanych przez Marszałków Sejmu, Senatu i Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów, jak również propozycje innych organów władzy publicznej. Dane o liczbie sugestii zgłoszonych i wykorzystanych w projekcie *Planu pracy NIK na 2009 r.*, z podziałem na organy zgłaszające sugestie, ilustruje tabela nr 1.

Tabela nr 1.

Wykorzystanie sugestii tematów kontroli zgłoszonych do Planu pracy NIK w 2009 r.				
Lp.	Organ zgłaszający sugestię kontroli	Liczba sugestii		Wskaźnik % (4:3)
		zgłoszonych	przyjętych ^{1/}	
1	2	3	4	5
1	Prezydent RP ^{2/}	5	4	80,0
2	Komisje Sejmu RP ^{3/}	20	19	95,0
3	Marszałek Senatu RP	12	5	41,7
4	Prezes Rady Ministrów ^{4/}	26	15	57,7
5	Rzecznik Praw Obywatelskich	5	4	80,0
x	Razem	68	47	69,1

^{1/} W tym również w ramach kontroli doraźnych. ^{2/} Przekazane przez Szefa Kancelarii Prezydenta RP. ^{3/} Przekazane przez Marszałka Sejmu RP. ^{4/} Przekazane przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Ogólne dane o kontrolach planowanych na 2009 r.

Plan pracy NIK na 2009 r. obejmował 293 kontrole, z tego 96 kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., 92 inne kontrole (koordynowane i niekoordynowane), rozpoczęcie 96 kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. oraz kontynuację 9 kontroli niezakończonych z *Planu pracy NIK na 2008 r.* W *Planie* większość stanowiły kontrole koordynowane, a więc kontrole wykonywane według jednego programu przez więcej niż jedną jednostkę organizacyjną². W ciągu roku Kolegium NIK dokonało zmian w *Planie* – wprowadziło jeden nowy temat kontroli oraz skreśliło 2 tematy. W wypadku jednej kontroli zmieniono termin jej przeprowadzenia.

Zlecenia Sejmu RP, wnioski Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów

NIK podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy³.

2 Podaną w *Planie pracy NIK na 2009 r.* liczbę kontroli należy traktować jako liczbę zadań kontrolnych obejmujących wiele kontroli jednostkowych.

3 Art. 6 ust. 1 ustawy o NIK.

Na zlecenie Komisji Skarbu Państwa Sejmu RP, NIK przeprowadziła kontrolę *procesu restrukturyzacji i prywatyzacji sektora przemysłu stoczniowego w latach 2005-2007*. Postępowanie kontrolne zostało zakończone w listopadzie 2008 r., zaś informacja o wynikach kontroli została przedłożona Sejmowi oraz innym organom w lipcu 2009 r.

Komisja Skarbu Państwa Sejmu RP wniosowała również o przeprowadzenie kontroli w zakresie legalności oraz gospodarności w wykorzystywaniu mienia państwowego przez Telewizję Polską SA. We wniosku wskazano także na potrzebę kontroli wykonania przez TVP obowiązków nałożonych *ustawą o radiofonii i telewizji*, m.in. w zakresie rozliczania się z wykorzystania wpływów z opłat abonamentowych. Informację o wynikach kontroli *gospodarowania przez Telewizję Polską SA mieniem Skarbu Państwa oraz wykonywania zadań nadawcy publicznego* NIK przedłożyła Sejmowi w grudniu 2009 r.

W 2009 r. zakończono kontrolę *prawidłowości gospodarowania przez Polską Akademię Nauk posiadaniem majątkiem trwałym*. Uwzględniono w niej zbadanie transakcji dzierżawy i sprzedaży nieruchomości dokonanych przez PAN, w tym nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. Jazgarzewskiej 17. Kontrolę zleciła NIK Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP. Informacja o wynikach kontroli została przekazana Sejmowi w kwietniu 2009 r.

W marcu 2009 r. wpłynął do NIK, przekazany przez Marszałka Sejmu, wniosek Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi uchwalony 3 marca 2009 r. w sprawie realizacji reformy rynku cukru. Komisja, po zapoznaniu się z informacją Ministra Skarbu Państwa o funkcjonowaniu Krajowej Spółki Cukrowej SA w Toruniu oraz koncepcją zarządzania Spółką, wniosowała o przeprowadzenie kontroli realizacji rozporządzeń Rady WE dotyczących reformy rynku cukru oraz przepisów szczególnych w zakresie dobrowolnej redukcji kwot cukrowych w Polsce w 2008 r. Kontrolę przeprowadzono w okresie od lipca do grudnia 2009 r. (informacja o wynikach kontroli przekazana zostanie Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2010 r.).

Prezydent RP zwrócił się do Prezesa NIK 23 stycznia 2009 r. o przeprowadzenie kontroli dotyczącej ograniczeń wykonania budżetu państwa za 2008 r. poniżej kwot ustalonych *ustawą budżetową*. Wnioskowane badania zrealizowano w ramach planowej kontroli *wykonania budżetu państwa w 2008 r.* Wyniki kontroli przedstawione zostały w dokumentach pokontrolnych: *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.* oraz w *Informacji o wynikach kontroli wykonania w 2008 r. budżetu państwa w cz. 29 – obrona narodowa oraz wykonania planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych*.

NIK zrealizowała również wniosek Prezydenta RP o przeprowadzenie kontroli w zakresie wykonywania przez organy państwa nadzoru nad bezpieczeństwem sieci przesyłowych energii elektrycznej. Zlecone badania zrealizowano w ramach dwóch kontroli – planowej, w zakresie restrukturyzacji sektora elektroenergetyki, oraz doraźnej dotyczącej bezpieczeństwa sieci energetycznych. Informację o wynikach kontroli *restrukturyzacji elektroenergetyki oraz bezpieczeństwa sieci energetycznych* przekazano Prezydentowi RP, Marszałkom Sejmu i Senatu oraz innym organom we wrześniu 2009 r.

Prezes Rady Ministrów zwrócił się do NIK z wnioskiem o przeprowadzenie w Urzędzie Transportu Kolejowego kontroli prawidłowości nadzoru technicznego, sprawowanego przez Prezesa UTK nad eksploatacją i utrzymaniem linii oraz pojazdów kolejowych, w szczególności wydawania świadectw dopuszczenia do eksploatacji budowli i urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego. Realizując ten wniosek, NIK przeprowadziła w 2009 r. kontrolę *sprawowania przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii i pojazdów kolejowych*. Informacja o wynikach kontroli zostanie opublikowana w 2010 r.

Struktura zrealizowanych kontroli planowych

W 2009 r. zakończono łącznie 175 kontroli, z tego 96 kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. i 79 pozostałych kontroli planowych (rozpoczęto również kontrole wykonania budżetu państwa w 2009 r.).

Przeprowadzona w 2009 r. kontrola wykonania budżetu państwa umożliwiła finansowe rozliczenie skontrolowanych jednostek, łącznie ze zbadaniem i oceną ksiąg rachunkowych i wyrażeniem opinii na temat sprawozdań budżetowych. Dokonano też oceny finansowego rozliczenia wykonania budżetu państwa w poszczególnych jego częściach i budżetu państwa jako całości. Oceniono również zgodność wykonania budżetu z *ustawą budżetową*, przepisami *ustawy o finansach publicznych* i innymi przepisami regulującymi zasady gospodarowania środkami publicznymi oraz zbadano przestrzeganie przepisów *ustaw Prawo zamówień publicznych* i *o rachunkowości*.

Przeprowadzenie kontroli wykonania budżetu państwa, z uwagi na termin sporządzenia i przedłożenia Sejmowi *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, jest poważnym przedsięwzięciem organizacyjnym. Na jej przygotowanie, przeprowadzenie i opracowanie wyników (w tym informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu w poszczególnych jego częściach oraz planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji), kontrolerzy przeznaczyci w ub.r. prawie 25% czasu pracy.

Proporcje między kontrolami budżetowymi i pozostałymi planowymi, a także wykorzystanie czasu pracy na poszczególne rodzaje kontroli, przedstawiają diagramy nr 1 i 2.

Diagram nr 1.

Struktura kontroli planowych zrealizowanych w 2009 r.

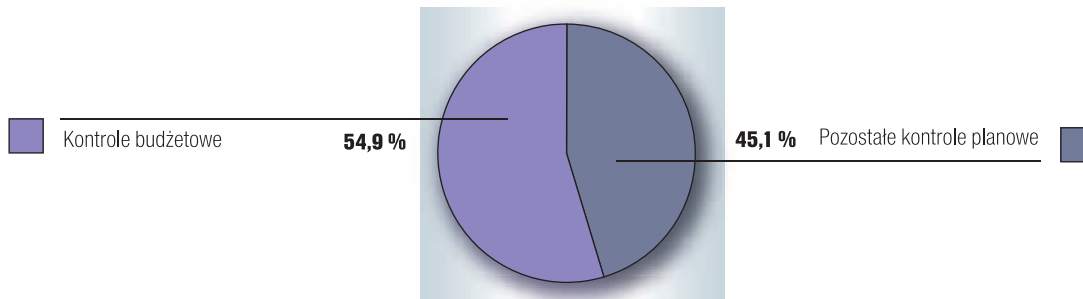
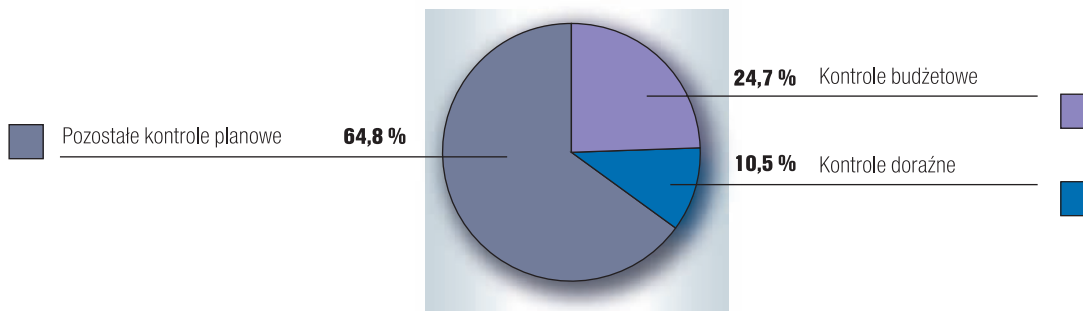


Diagram nr 2.

Struktura czasu pracy wykorzystanego na poszczególne rodzaje kontroli w 2009 r.



Informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli

Informacja o wynikach kontroli podsumowuje wyniki przeprowadzonej kontroli. Spośród dokumentów opracowywanych w toku postępowania kontrolnego ten charakteryzuje się najwyższym stopniem uogólnienia. Podstawę opracowania informacji stanowią protokoły kontroli i wystąpienia pokontrolne. Przepisy *ustawy o NIK* precyzują krąg adresatów informacji o wynikach kontroli oraz obowiązki Izby w tym zakresie, co ilustruje schemat nr 3.

Schemat nr 3.

Adresaci informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK

Sejm RP	Informacje o wynikach kontroli zleconych przez Sejm RP lub jego organy, przeprowadzonych na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów i innych ważniejszych kontroli
Prezydent RP	Informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta RP, na zlecenie Sejmu RP i jego organów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów i innych ważniejszych kontroli
Prezes Rady Ministrów	Informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezesa Rady Ministrów oraz przedkładanych Sejmowi RP i Prezydentowi RP
Wojewoda	Informacje o wynikach kontroli działalności terenowych organów administracji rządowej (ważniejsze kontrole) i samorządu terytorialnego
Sejmik samorządowy	Informacje o wynikach kontroli działalności samorządu terytorialnego
Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego	Informacje o wynikach kontroli działalności samorządu terytorialnego

informacje, po ich przedłożeniu Sejmowi, mogą zostać podane przez Prezesa NIK do publicznej wiadomości, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Do informacji przedkładanej Sejmowi, Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów, właściwy naczelny lub centralny organ państwowy może przedstawić swoje stanowisko, które dołącza się do informacji. Prezes NIK może do stanowiska przedstawić swoją opinię.

W 2009 r. NIK przedłożyła Sejmowi RP, uwzględniając kontrole wykonania budżetu państwa w częściach pozostających w dyspozycji poszczególnych dysponentów głównych oraz planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji, łącznie 177 informacji (w 2008 r. – 172)⁴. Strukturę rodzajową przedłożonych informacji przedstawiono w tabeli nr 2.

Tabela nr 2.

Informacje o wynikach kontroli przedłożone Sejmowi RP w latach 2008-2009 (według rodzajów kontroli)					
Lp.	Rodzaj kontroli	2008 r.		2009 r.	
		Liczba informacji	Struktura (w %)	Liczba informacji	Struktura (w%)
1	2	3	4	5	6
1	Kontrole wykonania budżetu państwa, z tego:	94	54,6	94	53,1
1.1.	– części budżetowe ^{1/}	88	51,2	88	49,7
1.2.	– państwowe fundusze celowe i agencje	6	3,4	6	3,4
2	Pozostałe kontrole planowe	72	41,9	70	39,6
3	Kontrole doraźne	4	2,3	10	5,6
4	Inne informacje, w tym systemowe	2	1,2	3	1,7
x	Razem	172	100,0	177	100,0

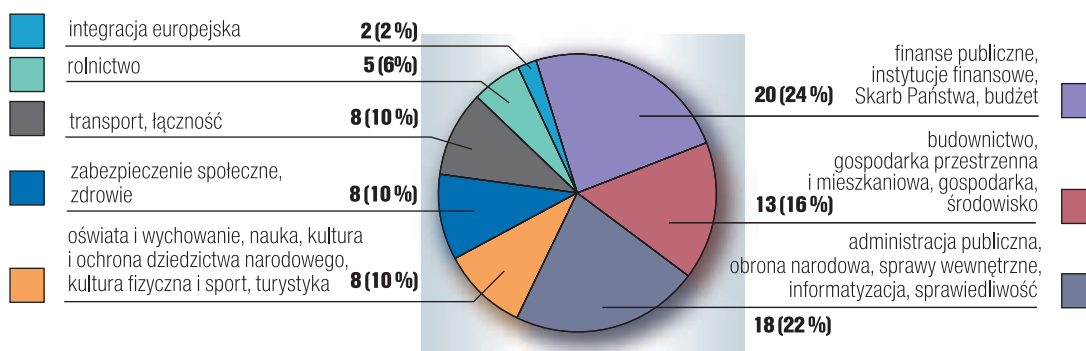
^{1/} Ustalenia i wnioski kontroli wykonania planów finansowych 22 państwowych funduszy celowych włączono do informacji o wynikach kontroli części budżetowych.

Sporządzane były też informacje o wynikach kontroli działalności terenowych organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (informacje lokalne). W 2009 r. delegatury wysłały do organów szczebla wojewódzkiego 3 takie dokumenty (w 2008 r. również 3)⁵.

Informacje o wynikach kontroli przedłożone Sejmowi w 2009 r. obejmowały różnorodne dziedziny funkcjonowania państwa. W diagramie nr 3 przedstawiono strukturę tematyczną tych kontroli (według działów administracji rządowej).

Diagram nr 3.

Informacje o wynikach kontroli (z wyłączeniem kontroli wykonania budżetu państwa) przedłożone Sejmowi RP w 2009 r. (według działów administracji rządowej)



Kontrole doraźne

Kontrole doraźne są podejmowane głównie wtedy, gdy istnieje potrzeba wstępnego zbadania tematu, który ma być objęty kontrolą planową (kontrola rozpoznawcza), sprawdzenia, czy adresaci wystąpień pokontrolnych wykonali zawarte w nich uwagi i wnioski (kontrola sprawdzająca), albo też w celu rozpatrzenia skargi (kontrola skargowa). Kontrole doraźne przeprowadzane są najczęściej przez jedną jednostkę organizacyjną.

4 Wykaz informacji o wynikach kontroli przedłożonych Sejmowi RP w 2009 r. i w ciągu pierwszych trzech miesięcy 2010 r. oraz syntetyczne opracowania zawierające ustalenia i wnioski tych kontroli stanowią zał. nr 2 i 4 do *Sprawozdania*.

5 Wykaz informacji o wynikach kontroli przedłożonych organom szczebla wojewódzkiego w 2009 r. oraz w ciągu pierwszych trzech miesięcy 2010 r. stanowią zał. nr 3 do *Sprawozdania*.

W 2009 r. NIK przeprowadziła kontrole doraźne obejmujące 160 tematów, podczas których badaniami objęto 387 jednostek (w 2008 r. – 218 tematów i 603 jednostki)⁶. W tabeli nr 3 przedstawiono strukturę zrealizowanych w 2009 r. kontroli doraźnych.

Tabela nr 3.

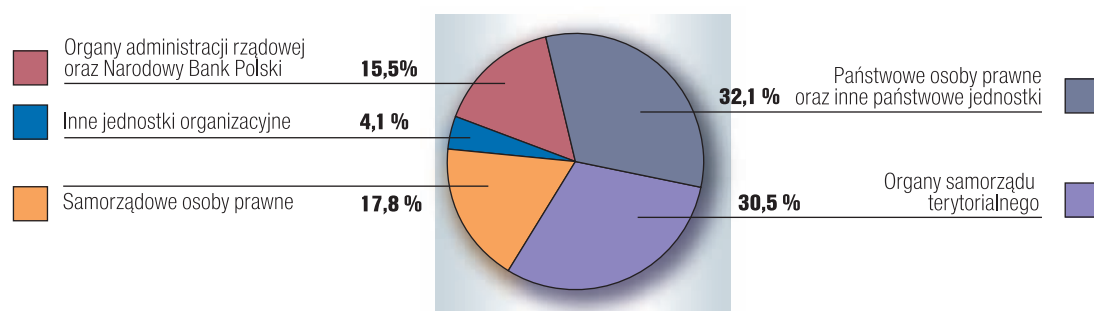
Kontrole doraźne zrealizowane w 2009 r. (według rodzajów kontroli)			
Lp.	Rodzaj kontroli doraźnej	Liczba skontrolowanych jednostek	Struktura (w %)
1	2	3	4
1	Kontrole rozpoznawcze	81	20,9
2	Kontrole sprawdzające	110	28,4
3	Kontrole skargowe	100	25,9
4	Pozostałe kontrole	96	24,8
x	Razem	387	100,0

Skontrolowane jednostki

W 2009 r. NIK skontrolowała 2.603 jednostki (w 2008 r. – 2.624 jednostki). Większość kontroli jednostkowych (85%) przeprowadzono w ramach kontroli planowych. Strukturę skontrolowanych jednostek (według grup skontrolowanych podmiotów) ilustruje diagram nr 4.

Diagram nr 4.

Jednostki skontrolowane w 2009 r., według grup podmiotów



Wystąpienia pokontrolne

W wystąpieniu pokontrolnym przedstawiane są oceny kontrolowanej działalności wynikające z ustaleń opisanych w protokole, a w wypadku ujawnienia nieprawidłowości – także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. Wystąpienie przekazywane jest kierownikowi jednostki kontrolowanej, w razie potrzeby także kierownikowi jednostki nadrzędnej oraz właściwym organom państwowym lub samorządowym. Z tego też powodu liczba wystąpień jest zazwyczaj większa od liczby jednostek objętych kontrolą. Dane o liczbie wysłanych w 2009 r. wystąpień, według kategorii adresatów oraz w porównaniu z analogicznymi danymi z 2008 r., ilustruje tabela nr 4.

Tabela nr 4.

Wystąpienia pokontrolne skierowane w latach 2008-2009					
Lp.	Wystąpienia pokontrolne skierowane do:	2008 r.		2009 r.	
		Liczba	Struktura (w %)	Liczba	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6
1	Prezesa Rady Ministrów	-	-	1	0,1
2	Prezesa NBP	3	0,1	2	0,1
3	Ministrów i kierowników urzędów centralnych ^{1/}	163	5,5	140	5,2
4	Wojewodów ^{2/}	162	5,4	118	4,4
5	Kierowników pozostałych skontrolowanych jednostek	2.660	89,0	2.402	90,2
x	Razem	2.988	100,0	2.663	100,0

^{1/} W tym osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK. ^{2/} I kierowników organów szczebla wojewódzkiego.

⁶ Wykaz zrealizowanych w 2009 r. kontroli doraźnych stanowi zał. nr 5 do Sprawozdania.

Zastrzeżenia do protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych

Kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo składania zastrzeżeń, zarówno do dokonanych ustaleń faktycznych, jak i ocen, uwag i wniosków. Przepisy *ustawy o NIK* regulują tryb rozstrzygania sporów między kierownikiem jednostki kontrolowanej a NIK w tym zakresie, co stanowi wyraz kontrydiktoryjności w postępowaniu kontrolnym. Zasadę tę odzwierciedla przysługujące kierownikowi (lub osobie pełniącej jego obowiązki) prawo zgłoszenia, przed podpisaniem protokołu kontroli, umotywowanych zastrzeżeń co do ustaleń w nim zawartych. Zastrzeżenia zgłaszane są na piśmie – w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu. W szczególnych przypadkach dyrektor właściwego departamentu (delegatury NIK) może przedłużyć ten termin.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń kontroler jest obowiązany dokonać ich analizy i w miarę potrzeby podjąć dodatkowe czynności kontrolne, a gdy są one zasadne – zmienić lub uzupełnić odpowiednią część protokołu. Gdy nie uwzględni zastrzeżeń, kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 7 dni od dnia otrzymania stanowiska kontrolera w tej sprawie może zgłosić na piśmie umotywowane zastrzeżenia do dyrektora właściwego departamentu lub delegatury NIK, który przekazuje je – w celu rozpatrzenia – komisji odwoławczej.

Komisja odwoławcza podejmuje uchwałę w sprawie zastrzeżeń w pełnym składzie, większością głosów i niezwłocznie przekazuje ją wraz z uzasadnieniem Prezesowi NIK lub upoważnionemu wiceprezesowi. Po jej zatwierdzeniu przez Prezesa NIK lub wiceprezesa uchwała jest ostateczna. W razie odmowy zatwierdzenia uchwały, Prezes NIK lub upoważniony wiceprezes powołuje dla ostatecznego rozpatrzenia zastrzeżeń komisję rozstrzygającą złożoną z 3 pracowników nadzorujących czynności. Uchwała podjęta przez komisję rozstrzygającą jest ostateczna. Zatwierdzoną uchwałę komisji odwoławczej lub uchwałę komisji rozstrzygającej doręcza się wraz z uzasadnieniem zgłaszającemu zastrzeżenia.

Prawo do zgłoszenia zastrzeżeń jest zachowane również w przypadku wystąpienia pokontrolnego. Kierownik jednostki kontrolowanej lub organ, któremu przekazano wystąpienie, może w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania zgłosić umotywowane zastrzeżenia w sprawie zawartych w nim ocen, uwag i wniosków do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK. Zastrzeżenia rozpatrywane są w trybie analogicznym do zastrzeżeń zgłoszonych do protokołu kontroli, z wyjątkiem wystąpień przekazywanych przez Prezesa NIK lub wiceprezesów. Zastrzeżenia dotyczące tych wystąpień zgłasza się do Kolegium NIK w terminie 7 dni od dnia otrzymania wystąpienia. Kolegium podejmuje uchwałę w sprawie zastrzeżeń. Uchwała jest ostateczna i wraz z uzasadnieniem doręczana zgłaszającemu zastrzeżenia.

W 2009 r. kierownicy jednostek kontrolowanych zgłosili zastrzeżenia do ustaleń kontroli opisanych w 143 protokołach kontroli (w 2008 r. – 107 protokołach), zaś adresaci wystąpień pokontrolnych zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w 294 takich dokumentach (w 2008 r. – w 221 dokumentach). Dane z tego zakresu ilustruje tabela nr 5.

Tabela nr 5.

Protokoły kontroli i wystąpienia pokontrolne, do których w latach 2008-2009 zgłoszono zastrzeżenia							
Lp.	Wyszczególnienie	2008 r.			2009 r.		
		Ogółem	Do których zgłoszono zastrzeżenia	% (4:3)	Ogółem	Do których zgłoszono zastrzeżenia	% (7:6)
1	Protokoły kontroli	2.624	107	4,1	2.603	143	5,5
2	Wystąpienia pokontrolne	2.973	221	7,4	2.663	294	11,0

Wybrane efekty kontroli

2.

**Wnioski
*de lege ferenda***

**Wnioski
usprawniające
organizację
skontrolowanych
podmiotów**

**Wnioski
usprawniające
o charakterze
profilaktycznym**

**Finansowe
rezultaty
kontroli**

Kontrola państwowa – zgodnie ze standardami światowymi – to dostarczanie informacji o sprawach ważnych dla funkcjonowania państwa. W związku z ustaleniami kontroli NIK formułuje nie tylko zalecenia w sprawach jednostkowych (wnioski pokontrolne, kierowane do poszczególnych kontrolowanych podmiotów), ale także wnioski systemowe, dotyczące całego kontrolowanego zagadnienia. Działalność kontrolna nie przynosi automatycznie zmian w zakresie funkcjonowania kontrolowanych jednostek, czy przepisów prawa. Decyzje o dokonaniu zmian wynikających z postawionej diagnozy należą do innych podmiotów: jednostek kontrolowanych, organów nadzoru, a przede wszystkim do najwyższych organów państwa, w tym rządu i Sejmu RP.

Efektywność kontroli można i należy oceniać przez pryzmat działań podejmowanych w następstwie realizacji wniosków pokontrolnych, które przyczyniają się do poprawy funkcjonowania nie tylko podmiotów kontrolowanych, ale także określonych sfer aktywności państwa. Wnioski te NIK przedstawia w wystąpieniach pokontrolnych przekazywanych kierownikom skontrolowanych podmiotów, a w razie potrzeby także kierownikom jednostek nadrzędnych i właściwym organom państwowym (samorządowym), łącznie z ocenami i uwagami dotyczącymi kontrolowanej działalności. Wskazują one na potrzebę podjęcia konkretnych przedsięwzięć mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości oraz poprawę efektywności i skuteczności działania.

Do realizacji wniosków pokontrolnych przywiązuje się dużą wagę. Znajduje to odzwierciedlenie w dyspozycjach obligujących kontrolerów do sprawdzania stanu wykorzystania wniosków z poprzednich kontroli (m.in. zasadę tę wpisano na stałe do metodyki kontroli wykonania budżetu państwa). Sposób wykonania wniosków pokontrolnych jest niezmiennie jednym z podstawowych zagadnień badanych podczas tych kontroli, zaś wyniki badań są istotnym elementem uwzględnianym w ogólnej ocenie działalności skontrolowanego podmiotu. Narzędziem sprawdzania efektów działalności kontrolnej są także doraźne kontrole sprawdzające.

Wnioski prezentowane w informacjach o wynikach kontroli mają zazwyczaj bardziej ogólny charakter. Sugerują konieczność podjęcia przez właściwe organy działań porządkujących procedury postępowania w określonych obszarach aktywności państwa, przede wszystkim w sferach realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz gospodarki mieniem publicznym, a także zapewniających skuteczność funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli. Wnioski te, jeśli są realizowane, mają korzystny wpływ na wykorzystywanie majątku i środków publicznych.

Ważne miejsce wśród efektów kontroli zajmują wnioski *de lege ferenda*. Są to uzasadnione ustaleniami kontroli propozycje, zmierzające do usunięcia luk lub sprzeczności w przepisach prawa, najczęściej adresowane do ustawodawcy i rządu.

Wymiernym wyznacznikiem skuteczności postępowania kontrolnego są też finansowe rezultaty kontroli, będące efektem poczynionych ustaleń oraz sformułowanych w związku z nimi ocen i wniosków mających wymiar finansowy. NIK niejednokrotnie ujawnia fakty wydatkowania środków publicznych z naruszeniem prawa. Stwierdzone są nielegalne działania, prowadzące do powstawania uszczupień w dochodach lub strat, jak również inne nieprawidłowości finansowe. Skutkują one często nieodwracalną utratą środków publicznych. Niekorzystne skutki finansowe zaistnienia nieprawidłowości można często odwrócić – podjąć działania w celu odzyskania utraconych środków lub uzyskania dodatkowych korzyści w postaci oszczędności lub pożytków.

Wnioski de lege ferenda

NIK aktywnie i inspirująco stara się oddziaływać na instytucje publiczne w państwie, m.in. przez propagowanie poszanowania prawa, wskazywanie przypadków jego łamania i lekceważenia. Luki w przepisach, opieszałość w wydawaniu aktów wykonawczych, brak należytej staranności podczas stanowienia prawa – sprzyjają dowolności interpretacyjnej oraz jego omijaniu. Nieprawidłowości te utrudniają sprawne funkcjonowanie państwa, tworzą podatny grunt korupcji oraz powodują spadek zaufania obywateli do instytucji publicznych. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK stanowiły niejednokrotnie podstawę do postulowania zmian obowiązujących ustaw oraz zmian lub wydania nowych aktów wykonawczych.

Prezentacja wybranych wniosków de lege ferenda

W informacjach o wynikach kontroli przekazanych do Sejmu RP w 2009 r. NIK przedstawiła m.in. następujące wnioski legislacyjne:

1) Ustalenia dokonane podczas kontroli **sprawowania nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego** [por. zał. nr 4, str. 25] uzasadniały sformułowanie wniosków postulujących nowelizację *ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, m.in. nadania Transportowemu Dozorowi Technicznemu uprawnień do przeprowadzania kontroli stacji kontroli pojazdów w pełnym zakresie, tj. z pominięciem obowiązku przeprowadzenia kontroli w drodze porozumienia ze starostą. Wykonywanie kontroli stacji kontroli pojazdów w zakresie określonym w przytoczonej ustawie przerasta możliwości kadrowe i organizacyjne starostów. Starostwa nie były przygotowane do wywiązywania się z ustawowych zadań, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i kadrowym – nieprawidłowości stwierdzono w 49 spośród 52 skontrolowanych jednostek. W konsekwencji, stosunkowo łatwo dopuszczane są do ruchu pojazdy znajdujące się w złym stanie technicznym. Nadanie szerszych uprawnień kontrolnych TDT, polegających m.in. (w wypadku negatywnego wyniku sprawdzenia) na wnioskowaniu do starostów o zamknięcie danej stacji, pozwoliłoby na wyeliminowanie placówek, które nie spełniają ustawowych wymagań.

2) W wyniku kontroli **wydawania zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej i ich realizacji** [por. zał. nr 4, str. 27] NIK m.in. wnioskowała o uregulowanie w *ustawie o drogach publicznych* zasad zapewnienia przez zarządcę drogi dostępu do dróg publicznych z nieruchomości, które taki dostęp utracą w wyniku przebudowy lub zmiany klasy technicznej. Miejsce lokalizacji zjazdu może w decydujący sposób wpłynąć na wyniki działalności gospodarczej prowadzonej w obiekcie wymagającym połączenia z drogą. Uzasadnieniem wniosku były stwierdzone fakty podtrzymywania przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zaskarżonych decyzji, wydanych w oddziałach GDDKiA, odmawiających odbudowy zjazdów zlikwidowanych w trakcie przebudowy dróg, jedynie z tego powodu, iż nie figurowały one w dokumentach ewidencyjnych zarządcy drogi, a wnioskodawcy nie mogli przedstawić dokumentów zezwalających na ich wybudowanie. Za nielegalne uznawano bowiem zjazdy wybudowane przed powstaniem obowiązku uzyskiwania zezwoleń na ich wykonanie. Ponadto, art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, nakazujący zarządcy drogi budowę lub przebudowę istniejących zjazdów z dróg w związku z budową lub przebudową drogi, znajduje się w kolizji z zasadą zabraniającą stosowania zjazdów z dróg na autostradach i drogach ekspresowych. Sytuacja ta generuje konflikty właścicieli dotychczas istniejących zjazdów z dróg z zarządem drogi podczas przebudowy dróg krajowych na drogi ekspresowe.

3) Przedstawienie wniosku o nowelizację *ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* zmierzającą do usunięcia barier ograniczających skuteczność postępowania urzędów skarbowych oraz uproszczenia procedur egzekucyjnych uzasadniały wyniki kontroli **egzekwowania przez naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych i niepodatkowych** [por. zał. nr 4, str. 11]. Poprawa skuteczności egzekucji jest konieczna, gdyż należności budżetu państwa zagrożone przedawnieniem na koniec 2007 r. stanowiły 41% zaległości ogółem, zaś zaległości mające ponad 5 lat wynosiły ponad 5,4 mld zł. Oprócz zaniedbań w windykacji i egzekucji należności na relatywnie niską skuteczność egzekucji wpływ miały także czynniki niezależne od organów egzekucyjnych, m.in. uchylanie się dłużników od potwierdzenia odbioru tytułów wykonawczych oraz zastosowania środków egzekucyjnych. Celowe jest więc wprowadzenie rozwiązań prawnych ograniczających tego rodzaju praktyki. Prace legislacyjne podjęte przez Ministra Finansów zaowocowały przygotowaniem projektu ustawy, który został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych. Zaproponowano w nim m.in.: wprowadzenie możliwości skutecznego doręczania pism, uproszczenie tytułu wykonawczego, wprowadzenie obowiązku umieszczenia w tytule wykonawczym numeru NIP, a w wypadku jego braku PESEL albo REGON, które to dane umożliwią organowi egzekucyjnemu szybkie zidentyfikowanie osoby zobowiązanej, wprowadzenie nowych regulacji w zakresie egzekucji ze środków finansowych⁷.

7 Projektowana nowelizacja nie weszła w życie, ze względu na opóźnienia w pracach legislacyjnych.

4) Ustalenia kontroli **prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę** [por. zał. nr 4, str. 57] stanowiły podstawę do wnioskowania o przygotowanie przez Ministra Infrastruktury projektu nowelizacji *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, wprowadzającej instytucję kary pieniężnej za niewydanie w terminie (bez uzasadnionego powodu) decyzji o warunkach zabudowy. Zasadniczą cechą postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy jest ich przewlekłość, co opóźnia realizację inwestycji. Wniosek uzasadnia skala zjawiska – nieprzestrzeganie przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy terminów określonych w art. 35 § 3 *Kpa* ujawniono w 35% postępowań administracyjnych. NIK ustaliła, że wcześniejsze wprowadzenie instytucji kary pieniężnej do *Prawa budowlanego* zdyscyplinowało organy wydające pozwolenia na budowę, co jest dodatkowym argumentem uzasadniającym wprowadzenie podobnego instrumentu prawnego dla decyzji o warunkach zabudowy w przytoczonej na wstępie ustawie.

5) Nowelizację obowiązujących przepisów (*ustawy – Prawo ochrony środowiska* oraz *ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska*), w kierunku zmiany sposobu finansowania zadań z zakresu monitoringu, uzasadniały ustalenia kontroli **funkcjonowania Państwowego Monitoringu Środowiska**⁸ [por. zał. nr 4, str. 60]. W badanym okresie lat 2006-2008 (I półrocze) zadania Państwowego Monitoringu Środowiska nie zostały w pełni zrealizowane. W zakresie zgodnym z zatwierdzonymi programami realizowano zadania w 2 spośród 7 badanych podsystemów (monitoring jakości gleby i ziemi oraz promieniowania jonizującego), natomiast w 5 pozostałych (monitoring jakości powietrza, śródlądowych wód powierzchniowych, śródlądowych wód podziemnych, hałasu oraz w zakresie pól elektromagnetycznych) zadania realizowano w ograniczonym zakresie. NIK wnioskowała również o podjęcie przez Ministra Środowiska działań w celu ustawowego określenia zakresu i obligatoryjnych elementów, jakie powinien zawierać raport o stanie środowiska w Polsce.

6) Po zakończeniu kontroli **ochrony i udostępniania zasobów muzealnych w Polsce** [por. zał. nr 4, str. 33] NIK uznała za celowe przygotowanie projektów ustawowych regulacji określających zasady reprivatyzacji zbiorów muzealnych, sprawowania nadzoru nad muzeami prywatnymi oraz trybu postępowania z zabytkową bronią znajdującą się w muzeach. Brak ustawy o reprivatyzacji mienia zagraża zbiorom muzealnym, pochodzącym z okresu po drugiej wojnie światowej oraz przejmowanym w latach czterdziestych XX wieku na podstawie *dekretu o reformie rolnej*. Zgłaszane przez byłych właścicieli wnioski rewindykacyjne mogą dotyczyć zarówno nieruchomości (pałace, dworki), jak i ruchomych dóbr kultury (obrazy, meble) znajdujących się obecnie w muzeach. NIK postulowała ponadto o dostosowanie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego przepisów dotyczących terminów przeprowadzania inwentaryzacji zbiorów do rozwiązań przyjętych w *ustawie o rachunkowości*.

Stan realizacji wniosków de lege ferenda

W 2009 r., w 31 informacjach o wynikach kontroli, NIK przedstawiła 65 wniosków *de lege ferenda*. W 48 wnioskach zawarto postulat dotyczący nowelizacji przepisów rangi ustawowej, w kolejnych 16 wnioskowano o dokonanie zmian w rozporządzeniach. Jeden wniosek dotyczył wydania brakujących rozporządzeń do *ustawy o systemie oświaty* (określających podstawy programowe i standardy wymagań egzaminacyjnych po wprowadzeniu nowego zawodu do klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego). Według stanu na 30 stycznia 2010 r., z wniosków przedstawionych w 2009 r. zrealizowane zostały dwa, w tym jeden dotyczący wprowadzenia do *ustawy – Prawo ochrony środowiska* przepisów regulujących zasady wydatków z poszczególnych subfunduszy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Ponadto dwa wnioski zostały uwzględnione częściowo. Nie zostało natomiast zrealizowanych 61 wniosków⁹.

W tabeli nr 6 przedstawiono dane o liczbie i rodzaju wniosków *de lege ferenda* zamieszczonych w informacjach o wynikach kontroli przekazanych w latach 2008-2009, a także o liczbie wniosków zrealizowanych.

8 Istniejący system finansowania, wymagający corocznego aplikowania (z niepewnym skutkiem) o część środków, nie zapewniał terminowego i pełnego pokrycia kosztów Państwowego Monitoringu Środowiska oraz stwarzał zagrożenie dla ciągłości badań monitoringowych.

9 Wykaz wniosków *de lege ferenda*, przedstawionych przez NIK w informacjach o wynikach kontroli w 2009 r., stanowi zał. nr 6 do *Sprawozdania*.

Tabela nr 6.

Liczba wniosków de lege ferenda zgłoszonych przez NIK w latach 2008-2009 oraz zrealizowanych w wyniku prac legislacyjnych						
Liczba wniosków						
2008 r.			2009 r.			
Lp.	Rodzaj wniosku de lege ferenda	Zgłoszonych przez NIK	Zrealizowanych – stan na:		Zgłoszonych przez NIK	Zrealizowanych – stan na 30 stycznia 2010 r.
			30 stycznia 2009 r.	30 stycznia 2010 r.		
1	2	3	4	5	6	7
1	Nowelizacja przepisów rangi ustawowej	32	5 ^{2/}	8 ^{2/}	48	3 ^{3/}
2	Dokonanie zmian w rozporządzeniu	10	-	-	16	1
3	Wydanie brakującego rozporządzenia ^{1/}	1	1	1	1	-
x	Razem	43	6^{2/}	9^{2/}	65	4^{3/}

^{1/} Dotyczy niewydania rozporządzenia mimo upływu terminu na jego wydanie. ^{2/} W tym 2 wnioski zrealizowane częściowo. ^{3/} W tym 2 wnioski zrealizowane częściowo.

Wśród niezrealizowanych wniosków dotyczących znowelizowania przepisów rangi ustawowej, wymienić należy relatywnie dużą grupę postulatów podjęcia prac legislacyjnych przez Ministra Infrastruktury. I tak kontrola *sprawowania przez starostów nadzoru nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego* wykazała potrzebę dokonania niezbędnych zmian w *ustawie – Prawo o ruchu drogowym*, m.in. w zakresie wprowadzenia obowiązku okresowych szkoleń diagnostów, czy nadania Transportowemu Dozorowi Technicznemu uprawnień do przeprowadzania kontroli stacji kontroli pojazdów w pełnym zakresie (bez potrzeby porozumienia się ze starostami). Z kolei ustalenia dokonane podczas kontroli *działalności „PKP Cargo” SA na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych* skłoniły NIK do sformułowania, pod adresem właściwego ministra, wniosku o podjęcie prac legislacyjnych w celu wprowadzenie do *ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”* definicji infrastruktury kolejowej niezbędnej do wypełniania zadań określonych dla PKP PLK SA, a ponadto określenia składników państwowej infrastruktury kolejowej, które na podstawie art. 17 ust. 1 przytoczonej ustawy powinny zostać wniesione do tzw. spółek przewozowych.

Pożądane – zdaniem NIK – jest zintensyfikowanie przez Ministra Obrony Narodowej działań dla jednoznaczności i zgodnego z obecnie obowiązującym prawodawstwem uregulowania w *ustawach o ochronie przeciwpożarowej i o Państwowej Straży Pożarnej* zadań i kompetencji Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej oraz służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej w Wojskowej Ochronie Przeciwpożarowej.

Nie został rozwiązany problem niezsynchronizowania zakresu danych ujmowanych w ewidencji nieruchomości, prowadzonej na podstawie *ustawy o gospodarce nieruchomościami* oraz ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej na podstawie *ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne*, a także przepisów rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Na potrzebę uporządkowania stanu prawnego w tej dziedzinie NIK zwraca uwagę od 2006 r.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie podjął działań zmierzających do zmiany przepisów w zakresie posiadania przez muzea zabytkowej broni – *ustawa o broni i amunicji* nie reguluje spraw związanych z bronią muzealną. Nieopracowanie przez ministra projektu ustawy określającej zasady reprivatyzacji zbiorów muzealnych może skutkować zagrożeniem dla zbiorów, pochodzących z okresu po drugiej wojnie światowej oraz przejmowanych w latach czterdziestych XX wieku na podstawie *dekretu o reformie rolnej*. Konieczność opracowania i wprowadzenia przepisów dotyczących reprivatyzacji muzealiów i zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli i ich spadkobierców NIK sygnalizowała w latach 1992 i 1996, m.in. w informacjach przedkładanych Sejmowi RP.

Niezbędne jest także – w ocenie Izby – podjęcie przez rząd inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany przepisów *ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*, tak aby uniemożliwiały one sprzedaż, bez zgody ministra Skarbu Państwa, majątku trwałego Skarbu Państwa o wartości powyżej 50 tys. euro, przez podział na składniki o mniejszej wartości.

NIK dostrzega ponadto potrzebę wskazania w *ustawie o podatkach i opłatach lokalnych* podmiotu odpowiedzialnego za odprowadzenie podatku od nieruchomości, w wypadku udostępniania przez jednostki budżetowe powierzchni przedsiębior-

com. Z jej przepisów wynika, że podatnikami podatku od nieruchomości, stanowiących własność Skarbu Państwa, jest posiadacz nieruchomości, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem. W przypadku jednostek budżetowych istnieją jednak wątpliwości, czy posiadaczem jest państwowa jednostka budżetowa, obejmująca nieruchomość w posiadanie na mocy decyzji oddającej jej nieruchomość w trwały zarząd, czy też wynajmujący na podstawie umowy zawartej z zarządcą. Orzecznictwo sądowe oraz interpretacje organów podatkowych nie są w tym zakresie jednolite.

Wnioski usprawniające organizację skontrolowanych podmiotów

Dotyczą one najczęściej potrzeby podjęcia przez kontrolowane jednostki takich działań, które bez konieczności dokonywania zmian w przepisach prawa przyczyniłyby się do usprawnienia funkcjonowania tych podmiotów, zwłaszcza w zakresie planowania i monitorowania procesów stanowiących istotę ich działalności, m.in. przez zwiększenie skuteczności nadzoru i oddziaływania kontroli wewnętrznej.

1) Wyniki kontroli **realizacji przez wojewodów nadzoru nad prawidłowością wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej** [por. zał. nr 4, str. 5] uzasadniały przedstawienie wniosku o objęcie przez wojewodów skutecznym nadzorem realizacji wszystkich zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego. W szczególności NIK postulowała określenie w regulaminach organizacyjnych urzędów obowiązków z tego zakresu w odniesieniu do wszystkich zadań administracji rządowej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na obszarze województwa i powierzenie ich poszczególnym komórkom organizacyjnym urzędu, a także ustanowienie przejrzystych zasad doboru do kontroli jednostek i zadań, w celu zapewnienia efektywności prowadzonych kontroli. Wnioskowano też o przeprowadzanie okresowego audytu i kontroli wewnętrznej w zakresie przestrzegania procedur przeprowadzania kontroli realizacji zadań zleconych i powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego. Charakter tych wniosków uzasadniały stwierdzone nieprawidłowości, polegające na: nierzetelnym przeprowadzaniu lub dokumentowaniu postępowań kontrolnych; braku adekwatnych do poczynionych ustaleń działań nadzorczych wojewody, a także zaniedbania w monitorowaniu wykonania przez jednostki samorządu terytorialnego zaleceń i wniosków pokontrolnych. W regulaminach organizacyjnych 15 urzędów wojewódzkich nie przypisano komórkom organizacyjnym obowiązku sprawowania nadzoru i kontroli nad zadaniami zleconymi jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Tylko w trzech urzędach wojewódzkich przestrzeganie wewnętrznych procedur kontroli było przedmiotem kontroli wewnętrznej, a w każdym przypadku jej przeprowadzenia ujawniane były nieprawidłowości. Polegały one m.in. na: braku wystąpień pokontrolnych pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w działalności kontrolowanych jednostek, niepełnym wykonaniu planów kontroli, dokonywaniu bez zgody wojewody zmian planu, nieprzestrzeganiu wewnętrznej procedury w odniesieniu do zasad i trybu sporządzania dokumentów pokontrolnych.

2) Przedstawienie Ministrowi Finansów wniosków w sprawie podniesienia skuteczności pracy organów podatkowych uzasadniały ustalenia kontroli **poboru podatku dochodowego od osób prawnych** [por. zał. nr 4, str. 10], której głównym celem była ocena prawidłowości i skuteczności postępowania organów podatkowych oraz wykonywania funkcji nadzoru i kontroli. Wniosek ten uzasadniały stwierdzone fakty istnienia znacznych zaległości w poborze podatku, mające ponad 5 lat od daty ich wymagalności oraz zobowiązań przedawnionych, a także nierzetelne prowadzenie ewidencji zaległości i monitorowanie składania zeznań podatkowych oraz niewystarczająca kontrola wywiązywania się podatników z zobowiązań w zakresie tego podatku. NIK wniosła też o zobowiązanie urzędów skarbowych do kontrolowania prawidłowości wpłat zaliczek miesięcznych, zwiększenia liczby czynności sprawdzających oraz kontroli podatkowych w obszarach zwiększonego ryzyka, a także wypracowanie metod poprawy skuteczności egzekwowania od osób trzecich odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe firm.

3) Ustalenia poczynione podczas kontroli **koordynacji robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontu dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich w latach 2006-2008 (I półrocze)** [por. zał. nr 4, str. 98] uzasadniały wniosek o priorytetowe potraktowanie przez prezydentów (burmistrzów) miast potrzeby opracowania i wdrożenia kompleksowych zasad koordynacji inwestycji i remontów w pasie drogowym. Brak tych rozwiązań był podstawową przyczyną niedostosowania terminów wykonania zadań finansowanych ze środków unijnych do terminów zadań finansowanych z budżetów samorządów, nakładania się terminów realizacji inwestycji z terminami zadań remontowych, a także niewykonywania zadań zaplanowanych. NIK negatywnie oceniła zwłaszcza niepodejmowanie adekwatnych do potrzeb przedsięwzięć, ukierunkowanych na poprawę niezadowolającego stanu techniczno-eksploatacyjnego dróg. Stwierdzono zaniedbanie przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg przez 7 spośród 15 skontrolowanych zarządców, a w jednostkach zarządzających drogami brak ponad 1,4 tys. tzw. książek dróg, w których dokumentuje się okresowe kontrole ich stanu technicznego. NIK skierowała również wnioski do zarządców dróg. Dotyczyły one: opracowania zasad planowania i koordynacji

robót w pasie drogowym; dokonywania, zgodnie z przepisami *Prawa budowlanego*; okresowych (corocznych i pięcioletnich) kontroli stanu technicznego dróg, informowania o planowanych remontach i wymianach nawierzchni ulic wszystkich właścicieli infrastruktury znajdującej się w pasie drogowym oraz egzekwowania, od podmiotów zajmujących pas drogowy, przywrócenia zniszczonej w trakcie prac remontowych nawierzchni drogi do stanu poprzedniego. Zajęcia pasa drogowego w celu usunięcia awarii zdarzały się – jak stwierdzono w czasie kontroli – wielokrotnie częściej, niż w celu wykonania planowanego remontu, co wskazuje, że większość robót prowadzono w sposób nieplanowy i nieskoordynowany.

4) Kontrola **gospodarki finansowej spółek Grupy PKP** [por. zał. nr 4, str. 29], ze względu na charakter i skalę stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości i zaniedbań w działalności kolejnych ministrów właściwych ds. transportu, uzasadniała przedstawienie wniosków dotyczących zapewnienia przez Ministra Infrastruktury skutecznego nadzoru nad działalnością spółki dominującej (PKP SA) oraz zapewnienie tej spółce prawno-ekonomicznych warunków do realokacji majątku między spółkami Grupy PKP; stabilizację zasad ustalania opłat z tytułu dostępu do infrastruktury kolejowej (coroczne zmiany zasad naliczania tych opłat utrudniają przewoźnikom prowadzenie racjonalnej polityki w zakresie organizacji przewozów i ruchu kolejowego oraz wobec klientów); organizacyjne i własnościowe wydzielenie ze struktury Grupy PKP zarządcy infrastruktury kolejowej. Za uważać należy, że koncepcja funkcjonowania zarządcy infrastruktury kolejowej nie została opracowana mimo upływu 2 lat od przyjęcia *Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013* (zakładającej wydzielenie PLK SA z Grupy PKP) i upływu aż 9 lat od uchwalenia ustawy, mocą której w miejsce przedsiębiorstwa państwowego powołano grupę spółek kolejowych. NIK zwróciła się ponadto do Ministra Infrastruktury, będącego jednocześnie walnym zgromadzeniem wspólników PKP SA, o ograniczanie zakresu działalności tej spółki – w miarę postępującej prywatyzacji spółek Grupy PKP oraz sprzedaży zbędnego majątku.

5) W związku z nieprawidłowościami ujawnionymi w wyniku kontroli **działalności państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, z uwzględnieniem przepływów finansowych i jakości świadczonych usług** [por. zał. nr 4, str. 100], które uzasadniały negatywną jego ocenę, ze względu na niezapewnienie wymaganej, powszechnej dostępności usług pocztowych, niedotrzymywanie parametrów jakościowych świadczonych usług, opóźnioną realizację inwestycji strategicznych dla funkcjonowania tej instytucji użyteczności publicznej oraz pogarszającą się sytuację ekonomiczno-finansową, NIK przedstawiła dyrektorowi generalnemu Poczty Polskiej wnioski dotyczące: zracjonalizowania struktury organizacyjnej i stanu zatrudnienia; wypracowania i wdrożenia rozwiązań poprawiających skuteczność doręczania listów i paczek pocztowych, a tym samym ograniczenia skali ich awizowania, kreującego powstawanie kolejek przy okienkach pocztowych. Za celową uznano także inwentaryzację i ocenę funkcjonalności istniejących i wdrażanych systemów informatycznych, pod kątem ich przydatności i bezpieczeństwa dla prowadzonej działalności pocztowej. NIK sformułowała też wnioski ukierunkowane na zagospodarowanie zbędnych nieruchomości oraz wypracowanie zasad efektywnego zarządzania posiadanym zasobem mieszkaniowym, poprawienie relacji ekonomicznych z podmiotami zależnymi od Poczty Polskiej oraz wycofanie się z powiązań kapitałowych ze spółkami nieprzynoszącymi jej korzyści. NIK zwróciła się także do Ministra Infrastruktury o uzupełnienie przepisów dotyczących działalności pocztowej o regulacje, które wyeliminują możliwość nieuprawnionego wykonywania przez innych operatorów pocztowych usług zastrzeżonych dla Poczty Polskiej i pozwolą na jednoznaczne rozliczanie operatora publicznego ze spełniania kryteriów dostępności do usług pocztowych.

Wnioski usprawniające o charakterze profilaktycznym

Dotyczą potrzeby podjęcia działań, w tym organizacyjnych, które pozwoliłyby nie tylko usunąć stwierdzone nieprawidłowości, ale także zapobiec powstawaniu podobnych nieprawidłowości w przyszłości.

1) Ustalenia dokonane podczas kontroli **rozpoznawania przez sądy spraw wieczystoksięgowych oraz realizacji projektu *Nowa Księga Wieczysta*** [por. zał. nr 4, str. 4], wskazujące na zróżnicowane podejście sądów do opłat pobieranych od obywateli za ponowny odpis z księgi wieczystej, gdy powodem jego sporządzenia była konieczność wyeliminowania błędów w treści księgi wieczystej, było przedmiotem wystąpienia NIK do Ministra Sprawiedliwości o ujednoczenie praktyki sądów w tym obszarze. Zwrócono uwagę, że odmienne postępowanie wobec interesantów w takich samych sytuacjach, może być uznane przez obywateli za sprzeczny z *Konstytucją RP* przejaw nierównego ich traktowania. Z ustaleń kontroli wynikało, że w niektórych sądach opłaty za ponowne wydanie odpisu były pobierane, w innych sądach w analogicznej sytuacji opłat nie pobierano. Ponadto opłaty pobierano zarówno wtedy, gdy błąd w treści księgi wieczystej powstał z przyczyn leżących po stronie sądu (np. na etapie dokonywania wpisu błędnie oznaczono w księgach numer działki, powierzchnię, nazwisko właściciela), jak i wtedy, gdy błąd powstał w trakcie migracji ksiąg wieczystych.

2) Badając jakość **żywienia i utrzymanie czystości w szpitalach publicznych** [por. zał. nr 4, str. 72] NIK negatywnie

oceniła te sfery działalności kontrolowanych placówek. Kontrola wykazała, że często stan czystości i jakość żywienia pacjentów nie są skorelowane z kosztami ponoszonymi na wykonywanie tych zadań. Wśród kontrolowanych szpitali były zarówno takie, w których dobre wyniki w badanym obszarze osiągnięto przy małych nakładach, jak i takie, w których koszty sprzętania i żywienia były wysokie, a efekty – niezadowolające. W ocenie NIK, decydujący wpływ na jakość świadczonych usług, niezależnie od stanu finansów szpitala, ma nadzór nad ich wykonaniem, sposób organizacji pracy i właściwe zarządzanie kosztami. Tymczasem, jak wynikało z badań kontrolnych w 12 szpitalach publicznych, duża ich część wciąż nie przykładła należytej wagi do nadzoru nad wykonywanymi usługami, oraz nie prowadzi rzetelnej analizy kosztów żywienia i utrzymania czystości. W ocenie NIK są to najistotniejsze przyczyny niskiej wydajności wykorzystania środków publicznych na bieżącą obsługę pozamedywną pacjentów szpitali. W związku z tym NIK wystąpiła do Ministra Zdrowia z wnioskiem o opracowanie i wdrożenie standardów żywienia i utrzymania czystości w szpitalach, z określeniem jednolitych zasad kontroli tych usług oraz zapewnienie egzekwowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia właściwego standardu usług pozamedywnych od szpitali, z którymi zawiera umowy o świadczenie usług zdrowotnych.

3) Wniosek dotyczący potrzeby ponownego przeanalizowania projektu zmiany ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, pod kątem celowości zachowania przez Ministra Zdrowia wpływu na procesy prywatyzacji spółek uzdrowiskowych, NIK sformułowała w wyniku kontroli **realizacji strategii prywatyzacji uzdrowiskowych spółek Skarbu Państwa** [por. zał. nr 4, str. 23]. Z ustaleń kontroli wynikało, że Minister Zdrowia zaproponował nowelizację wspomnianej ustawy, obejmującą m.in. skreślenie art. 64, co umożliwiłoby prywatyzację wszystkich spółek uzdrowiskowych bez uzgodnień z Ministrem Zdrowia i stanowiłoby całkowitą rezygnację z koncepcji prywatyzacji spółek uzdrowiskowych zawartej w *Zintegrowanym programie rozwoju uzdrowisk, ze szczególnym uwzględnieniem usług turystycznych*, przyjętym przez międzyresortowy zespół ds. aktywizacji społeczno-gospodarczej uzdrowisk w 2003 r. Biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do lecznictwa uzdrowiskowego, a także fakt, iż celowość prywatyzacji wszystkich spółek uzdrowiskowych nie została poparta analizami wpływu prywatyzacji na przyszły sposób ich funkcjonowania, w tym na kontraktację usług uzdrowiskowych i ich dostępność, skreślenie art. 64 NIK uznała za działanie niecelowe.

4) Nieprawidłowe wykonywanie przez organy nadzoru budowlanego stopnia powiatowego zadań określonych *ustawą – Prawo budowlane* i przepisami prawa z zakresu egzekucji administracyjnej, stwierdzone podczas kontroli **legalizacji samowoli budowlanych oraz prawidłowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych** [por. zał. nr 4, str. 56], uzasadniały przedstawienie Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego wniosków o podjęcie działań, polegających m.in. na: doprowadzeniu do prawidłowej realizacji przepisów z zakresu legalizacji samowoli budowlanych i egzekucji administracyjnej oraz zwiększeniu liczby kontroli organów nadzoru budowlanego stopnia powiatowego. Do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego skierowano natomiast wnioski, zobowiązujące ich do terminowego realizowania egzekucji administracyjnej, związanej z samowolami budowlanymi oraz zawiadamiania właściwych organów ścigania w wypadku stwierdzenia naruszeń przepisów *ustawy – Prawo budowlane*. Ponadto NIK, w związku z ograniczoną możliwością oddziaływania Główny Inspektora Nadzoru Budowlanego na inspektorów powiatowych, wskazała na potrzebę reorganizacji struktury organów nadzoru budowlanego oraz zmiany sposobu ustalania wysokości opłaty legalizacyjnej.

5) Wnioski ukierunkowane na zapewnienie właściwej ochrony ludzi i mienia przed powodzią oraz dotyczące potrzeby skoordynowania w tym zakresie działań organów administracji rządowej i samorządowej NIK sformułowała w wyniku kontroli **ochrony przeciwpowodziowej w województwach małopolskim i świętokrzyskim** [por. zał. nr 4, str. 74]. Prawidłowemu funkcjonowaniu systemu ochrony zagrażał brak zintegrowanej strategii oraz rzetelnych danych o stanie technicznym budowli służących ochronie, a także niewłaściwa organizacja i podział zadań. NIK zwróciła uwagę, że z powodu braku środków finansowych organy administracji publicznej nie wykonują zadań w tego zakresu, natomiast z budżetu państwa wydatkowane są corocznie wielomilionowe kwoty na usuwanie skutków powodzi. Zważywszy na fakt, że działania w kontrolowanym obszarze winny być skoordynowane na poziomie rządowym, NIK wniosła do Prezesa Rady Ministrów o wyznaczenie w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa osoby odpowiedzialnej za koordynację działań w zakresie ochrony przed powodzią między poszczególnymi ministerstwami. NIK wniosowała także o zapewnienie skutecznego nadzoru nad procesem wdrażania i realizacji przepisów koniecznych do wykonania Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim. W związku z transpozycją do prawa polskiego wspomnianej dyrektywy oraz koniecznością zmiany ustawy – *Prawo wodne*, NIK wystąpiła do Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej z wnioskiem o niezwłoczne przygotowanie wstępnej oceny ryzyka powodziowego, przy wykorzystaniu zasobów rzeczowych i osobowych regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli mogą być wymiernym efektem kontroli, nie stanowią jednak jedynej podstawy do oceny kontrolowanej działalności oraz oceny efektywności pracy NIK. Zważywszy na fakt, iż misją NIK jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej, tak sformułowane wyzwanie oznacza, że jej zadaniem jest zarówno wskazywanie na nieprawidłowości i zagrożenia występujące w funkcjonowaniu podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych, jak i pozytywne oddziaływanie, prowadzące do poprawy gospodarności, w tym oszczędności i wydajności w działalności tych podmiotów. Efekty działań kontrolnych prezentowane są w wystąpieniach pokontrolnych oraz informacjach o wynikach kontroli, zawierających oceny kontrolowanej działalności, z uwzględnieniem istotnych ustaleń i wniosków. *Standardy kontroli NIK*¹⁰ akcentują obowiązek zamieszczania w tych dokumentach danych ilustrujących efekty finansowe kontroli¹¹.

Klasyfikacja

W klasyfikacji *finansowych rezultatów kontroli* występują trzy grupy rodzajowe:

- finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości,
- korzyści finansowe,
- finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich.

W obrębie poszczególnych grup wyróżnia się kategorie.

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości

Do tej grupy zalicza się kwoty nieprawidłowości, które mają, będą miały lub mogą albo mogłyby mieć, w sytuacji ich wykrycia i nieusunięcia, wymierny skutek finansowy dla kontrolowanej działalności lub też prowadzą, mogą prowadzić albo mogłyby prowadzić do przedstawienia niewłaściwego obrazu sytuacji majątkowej lub finansowej kontrolowanej jednostki, prezentowanego w rocznym sprawozdaniu budżetowym lub finansowym. Nieprawidłowości mają skutek finansowy, jeżeli w ich wyniku wydatkowano lub pozyskano odpowiednie kwoty, będą miały lub mogą mieć skutek finansowy, gdy nieprawidłowość miała miejsce, ale nie dokonano jeszcze zapłaty (pozyskania środków finansowych), mogłyby mieć skutek, jeśli nieprawidłowość miała miejsce, ale w wyniku kontroli została usunięta i skutek finansowy już nie wystąpi.

Kategorie odnoszące się do tych *finansowych rezultatów kontroli*, które zaliczane są do *finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości*, obrazuje schemat nr 4.

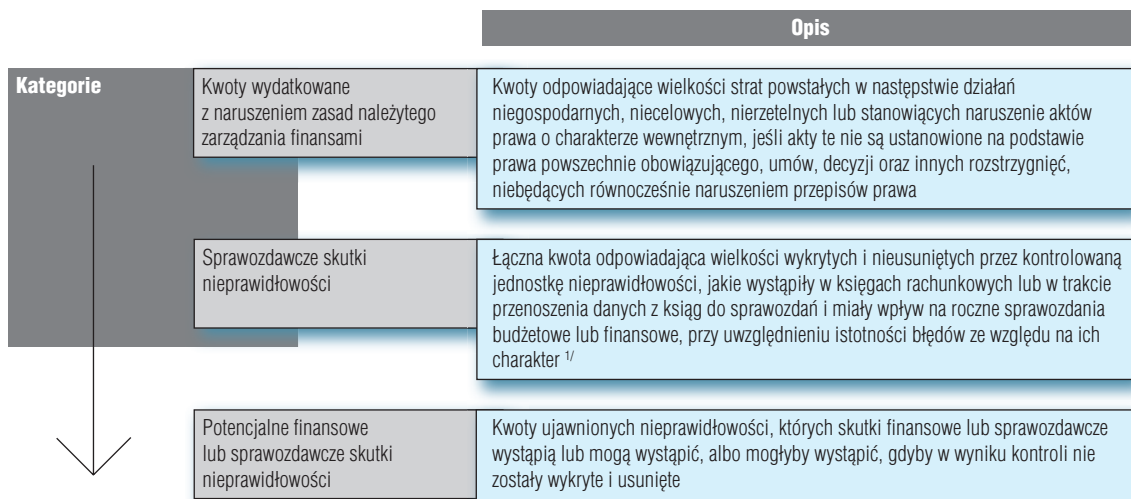
Schemat nr 4.

Kategorie finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości

Kategorie		Opis
↓	Uszczupienie środków lub aktywów	Kwoty odpowiadające wielkości niezyskanych dochodów lub przychodów albo utraconych aktywów w wyniku postępowania kontrolowanej jednostki uznanego za nielegalne, nierzetelne, niegospodarne lub niecelowe
	Kwoty nienależnie uzyskane	Kwoty podatków, opłat, innych danin publicznych lub opłat za usługi, w tym za usługi użyteczności publicznej, nienależnie pobranych lub pobranych w wysokości wyższej, niż wynika to z ich prawidłowego naliczenia albo kwoty nieuiszczenia lub zanżenia należnych wypłat
	Kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	Kwoty, których wydatkowanie stanowiło naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego
	Kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	Kwoty, których wydatkowanie nie stanowiło wprowadzenia naruszenia przepisów prawa, natomiast było następstwem ujawnionych w trakcie kontroli działań stanowiących takie naruszenie

10 *Standardy kontroli NIK*, standard 15.9.

11 Pod koniec 2008 r. dokonano zmian w zasadach kwalifikowania i naliczania finansowych rezultatów kontroli. Główną ich przesłanką była potrzeba uwzględnienia w klasyfikacji skutków nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich, a także doprecyzowania definicji, kryteriów oraz mechanizmów weryfikacji rezultatów.



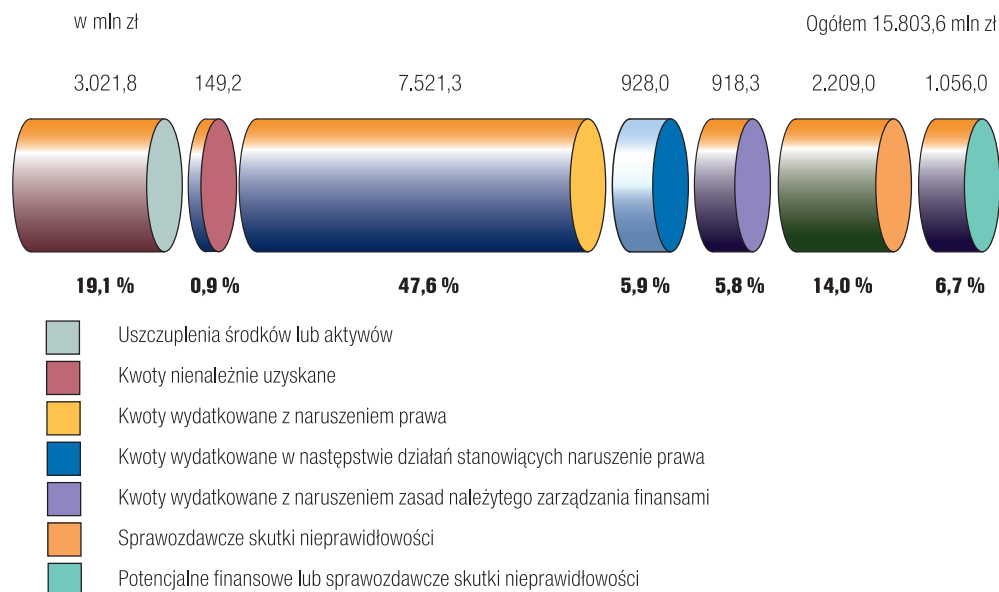
^{1/} Istotność błędów, ze względu na ich charakter, określana jest w ramach kryteriów ocen wykonania budżetu państwa.

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnionych w 2009 r.

Kształtowały się one na poziomie 15,8 mld zł. Diagram nr 5 ilustruje finansowe lub sprawozdawcze skutki ujawnionych nieprawidłowości, w podziale na poszczególne kategorie.

Diagram nr 5.

Wielkość i struktura finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości ujawnionych w 2009 r.



Korzyści finansowe

Zalicza się do nich kwoty, które zostały lub zostaną zaoszczędzone przez skontrolowaną jednostkę, budżet państwa lub inne podmioty w wyniku działań naprawczych, podjętych w związku z informacją o nieprawidłowościach przekazaną w trakcie kontroli lub w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych. Ważniejsze pojęcia i kategorie odnoszące się do tych spośród finansowych rezultatów kontroli, które zaliczane są do kategorii korzyści finansowych, obrazuje schemat nr 5.

Schemat nr 5.

Kategorie korzyści finansowych

Kategorie	Opis
Pozyskane korzyści finansowe	Kwoty dodatkowych dochodów, przychodów lub składników aktywów, które w wyniku działań naprawczych podjętych w związku z informacją lub wnioskami przekazanymi w czasie lub po zakończeniu kontroli, zostały faktycznie pozyskane przez skontrolowaną jednostkę, budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego, albo istnieje gwarancja ich pozyskania w przyszłości
Oszczędności finansowe	Kwoty odpowiadające wielkości obniżenia kosztów lub wydatków, które nastąpiło lub nastąpi w przyszłości w wyniku działań naprawczych podjętych w związku z informacją lub wnioskami przekazanymi w czasie lub po zakończeniu kontroli i nie spowoduje uszczerbku dla realizacji zadań przypisanych kontrolowanej jednostce
Oszczędności i korzyści finansowe innych podmiotów	Kwoty podatków, opłat lub innych danin publicznych niewłaściwie naliczonych i (lub) nienależnie pobranych przez kontrolowaną jednostkę od innych podmiotów, które w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych zostaną naliczone właściwie, a w wypadku ich pobrania – zwrócone innym podmiotom ^{1/}

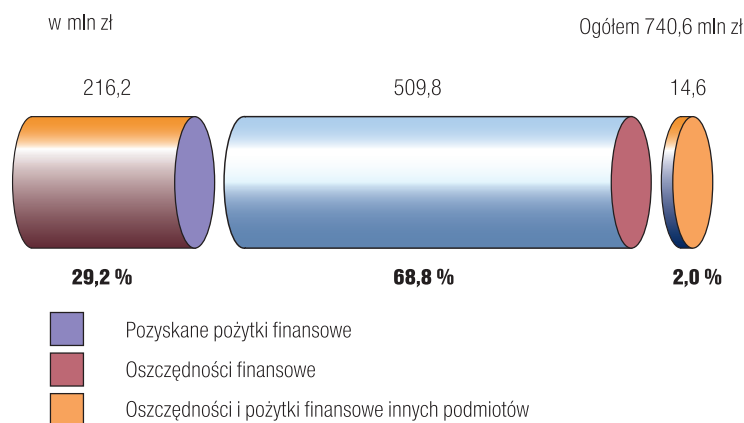
^{1/} Kategoria obejmuje również kwoty korzyści ustalonych podczas badania stanu realizacji wniosków innych kontroli NIK, pod warunkiem, że nie zostały one wykazane jako korzyści tych kontroli.

Korzyści finansowe uzyskane w 2009 r.

W 2009 r. w wyniku kontroli uzyskano *korzyści finansowe* w wysokości 740,6 mln zł. Ich wielkość i strukturę ilustruje diagram nr 6.

Diagram nr 6.

Wielkość i struktura korzyści finansowych, uzyskanych w 2009 r.



Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich

Do tej grupy zalicza się ujawnione w wyniku kontroli kwoty odpowiadające faktycznym lub potencjalnym szkodom w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku ze środków tego budżetu. Kategorie finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich obrazuje schemat nr 6.

Schemat nr 6.

Kategorie finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich.

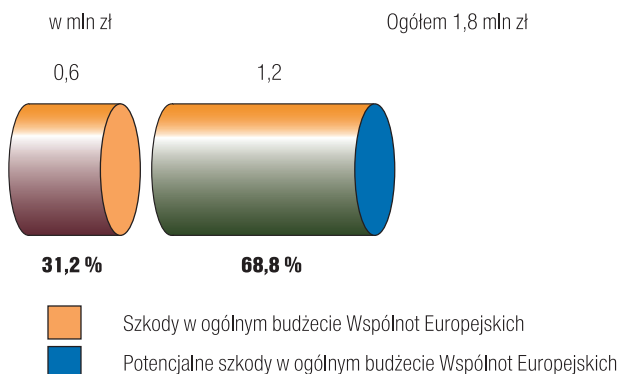
		Opis
Kategorie	Szkoda w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich	Środki finansowe Wspólnoty wypłacone z naruszeniem przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego, w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku
	Potencjalna szkoda w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich	Środki finansowe Wspólnoty, które mogłyby zostać wypłacone z naruszeniem przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego, w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku, gdyby nieprawidłowość nie została wykryta

Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich w 2009 r.

W 2009 r. osiągnęły one poziom 1,8 mln zł. Ich wielkość i strukturę ilustruje diagram nr 7.

Diagram nr 7.

Wielkość i struktura finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich w 2009 r.



Prezentacja wybranych finansowych rezultatów kontroli

1) Skala i zakres nieprawidłowości ujawnionych podczas kontroli *Gospodarki finansowej spółek Grupy PKP* [por. zał. nr 4, str. 29] miały wymierny skutek finansowy w łącznej wysokości ponad 1,1 mld zł. Złożyły się na nią uszczuplenia środków finansowych w wysokości 626 mln zł, z czego: 226 mln zł dotyczyło PKP SA (niewystawienie do sprzedaży działek o uregulowanym stanie prawnym o tej wartości), 307,3 mln zł – PKP Cargo SA (strata z powodu świadczenia usług trakcyjnych po zaniżonych cenach), 11,5 mln zł – PKP Intercity SA (strata na działalności dotowanej wskutek niedoszacowania jej kosztów oraz 81 mln zł – PKP Energetyka SA (strata bilansowa w wyniku zawarcia struktur opcyjnych). W następstwie działań stanowiących naruszenie prawa wydatkowano łącznie ponad 464,4 mln zł, z czego 454,3 mln zł dotyczyło spółek PKP Cargo, PKP Intercity i PKP PLK (poniesienie kosztów dzierżawy na skutek nieprzekazania tym spółkom, mimo ustawowego obowiązku, majątku przez PKP SA), 9,4 mln zł spółki PKP PLK (koszty utrzymywania nieeksploatowanych torów kolejowych w rezultacie odmowy ich przejęcia przez właściciela) oraz 0,7 mln zł – PKP Energetyka SA (likwidacja niemorzonych środków trwałych). Potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości (49,9 mln zł) dotyczyły spółki PKP Energetyka, która nie wystąpiła z roszczeniem finansowym wobec PKP PLK SA, z tytułu niewywiązania się (jako inwestora) z terminowego dostarczenia kompletnego projektu budowlanego. Stwierdzono też wydatkowanie przez PKP Cargo SA, z naruszeniem prawa, kwoty 481 tys. zł, obejmującej wartość umów podpisanych ze zleceniobiorcami, od których nieegzekwowano umownego obowiązku składania sprawozdań z czynności doradztwa. NIK przewiduje ponadto uzyskanie korzyści finansowych w wysokości 3,5 mln zł, w związku z realizacją przez Zarząd PKP PLK SA wniosku dotyczącego obciążenia odsetkami (w tej wysokości) przewoźników za nieterminowe regulowanie należności za korzystania z infrastruktury kolejowej.

2) W wyniku realizacji przez Ministra Finansów wniosków po kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*, zmniejszeniu uległ przeciętny stan środ-

ków u dysponentów z 1,4 mld zł w 2007 r. do 0,9 mld zł w 2008 r. (tj. o 0,5 mld zł). Efektem tego zmniejszenia były korzyści finansowe wynikające z zaoszczędzenia w 2008 r. 32,4 mln zł, w związku z nieponoszeniem przez budżet państwa zbędnych obciążeń na obsługę zadłużenia.

3) Skutkiem wykorzystania wniosków *de lege ferenda* przedstawionych przez NIK po przeprowadzonej w 2005 r. kontroli pn. *Realizacja przez Narodowy Bank Polski zadań związanych z obsługą budżetu państwa oraz prowadzenie gospodarki własnej w 2005 r.*, w wyniku znalezienia w listopadzie 2008 r. *ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym*, było zniesienie – począwszy od 2009 r. – obowiązku współfinansowania przez NBP wpłat do tego funduszu. Z tego tytułu NBP zaoszczędził w minionym roku 154 mln zł i będzie uzyskiwać oszczędności w latach następnych.

4) Podczas kontroli *wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 20 – Gospodarka* ujawniono wydatkowanie w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa przy zleceniu usług na rzecz Centrum Szkoleniowo Konferencyjnego prawie 1,7 mln zł, natomiast 6,1 mln zł wydatkowano z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami, wskutek ustalenia zasad wypłacania nagród za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej, bez powiązania zadań faktycznie realizowanych przez nagradzanych pracowników z działalnością proeksportową. Dodać należy, że potencjalne, sprawozdawcze skutki błędów w księgach rachunkowych Ministerstwa – skorygowanych jeszcze w czasie trakcie kontroli – oszacowano na 531,9 mln zł.

5) Przeprowadzona w Drukarni Narodowej SA w Krakowie kontrola *procesów restrukturyzacji i prywatyzacji w sektorze poligrafii* ujawniła sprzedaż w grudniu 2006 r. podmiotowi powiązanemu ze swoim udziałowcem prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz budynków i urządzeń stanowiących odrębny od gruntu przedmiot własności za 12,5 mln zł, mimo informacji, że instytucje bankowe udzieliły w lipcu tego roku nabywcy nieruchomości, pod jej zastaw, kredyty hipoteczne w kwocie 29 mln zł. W wycenie nieruchomości nie wzięto pod uwagę możliwości zaadoptowania nieruchomości na cele mieszkalne, lecz uwzględniono dotychczasowy sposób jej użytkowania. Tymczasem z wyceny dokonanej w 2008 r. przez rzeczoznawcę majątkowego wynika, że przy założeniu zmiany sposobu użytkowania, wartość nieruchomości w dniu jej zbycia wynosiła 29,7 mln zł. Tym samym aktywa spółki uszczuplone zostały o 17,2 mln zł.

6) Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli pn. *Gospodarowanie mieniem oraz realizacja zadań nadawcy publicznego przez Telewizję Polską SA* [por. zał. nr 4, str. 36] wyniosły 149,7 mln zł. Większość stanowiły kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 87,6 mln zł (przekroczenia w latach 2007-2008 kwot wynagrodzeń ponad dopuszczalne wskaźniki przyrostu przeciętnych wynagrodzeń oraz udzielenie zamówień publicznych z naruszeniem przepisów *ustawy – Prawo zamówień publicznych*). Pozostałe były m.in. skutkiem zatrudniania, z naruszeniem obowiązujących zasad, osób na stanowiskach doradców zarządu (7,3 mln zł), zaniżenia podatku dochodowego od osób fizycznych, przez zastosowanie zawyżonej stawki kosztów uzyskania przychodów od wypłaconych honorariów (23 mln zł), zaniżenia podatku dochodowego od osób prawnych, przez zawyżenie kosztów uzyskania przychodów o koszty wynagrodzeń ponad dopuszczalne prawem (16,6 mln zł) oraz niewykazania w rocznym sprawozdaniu udzielonych zamówień publicznych (14,3 mln zł).

7) W wyniku doraźnej kontroli *działalności Samodzielnego Publicznego Szpitala Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. oraz organów publicznych w celu przeprowadzenia restrukturyzacji tej jednostki oraz poprawy jej sytuacji finansowej* ujawnione uszczuplenia w wysokości 14,5 mln zł, w tym z tytułu zawinionej utraty dochodów z usług medycznych – 12,4 mln zł oraz nieuzyskanych środków z UE w kwocie 1,5 mln zł (z powodu niezłożenia wniosków o płatność, mimo iż zadania zostały wykonane). Przedawnione z winy szpitala i w konsekwencji umorzone należności wyniosły 92,5 tys. zł. Nienależnie uzyskane kwoty to nieodprowadzone przy wypłacie wynagrodzeń składki ZUS w wysokości 120,3 mln zł. Wśród kwot wydatkowanych z naruszeniem prawa w wysokości 64,8 mln zł, prawie 30 mln zł stanowiły środki z pożyczki Województwa i 15,2 mln zł – z kredytu bankowego wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem, a 17,6 mln zł wartość zamówień publicznych udzielonych firmom wybranym z naruszeniem *ustawy – Prawo zamówień publicznych*. W następstwie działań stanowiących naruszenie prawa, tj. na zapłatę kosztów i odsetek związanych z nieterminową regulacją zobowiązań wydatkowano 68,5 mln zł. Ponadto z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami wydatkowano 1,2 mln zł, w tym 0,6 mln zł niegospodarnie. W wyniku kontroli uzyskano korzyści finansowe w wysokości 52,5 mln zł, którą to kwotę stanowiły środki odzyskane przez szpital od komornika z tytułu zawyżonych kosztów i opłat.

8) Nieprawidłowości finansowe ujawnione podczas kontroli *realizacji przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rządowego Programu – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2005–2007* obejmowały m.in. wydatki w wysokości ponad 5,7 mln zł, poniesione przez ministerstwo z naruszeniem przepisów *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* z tytułu udzielonych dotacji na sfinansowanie projektów, które nie uczestniczyły w konkursach ofert lub nie zostały w ich wyniku zakwalifikowane do realizacji.

9) Przeprowadzone w Urzędzie Gminy i Miasta w Warcie badania kontrolne *Efektów realizacji projektów edukacyjnych Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich* ujawniły naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych podczas zatrudniania koordynatora realizowanego projektu edukacyjnego i 9 koordynatorów lokalnych, przez zastosowanie trybu z wolnej ręki oraz uproszczonego postępowania. Stosownie do art. 12 *rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 – przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych*, zrealizowanie wydatku z naruszeniem procedur zamówień publicznych może skutkować jego niekwalifikowalnością do współfinansowania z budżetu UE. Wynagrodzenia koordynatorów wyniosły łącznie 581,6 tys. zł (4,7% wartości projektu). Wobec zatwierdzenia przez Instytucję Wdrażającą rozliczenia zakończonego już projektu, o podejrzeniu stwierdzenia nieprawidłowości NIK poinformowała Ministra Edukacji Narodowej, wnosząc o weryfikację rozliczenia z beneficjentem Projektu oraz dokonanie kwalifikacji stwierdzonych nieprawidłowości, według kryteriów ustanowionych przez Wspólnoty Europejskie, min. pod kątem obowiązku zgłoszenia do Komisji Europejskiej. W rezultacie wskazaną kwotę uznano za niekwalifikowalną, a Gmina i Miasto Warta wezwano do jej zwrotu (kontrolowany projekt stał się ponadto przedmiotem postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych).

10) Wydatkowanie, z naruszeniem przepisów prawa, środków budżetowych w wysokości 300 mln zł na realizację programu pn. *Wzmocnienie Bezpieczeństwa Zdrowotnego Obywateli*, bez podstawy prawnej w postaci przepisu prawa materialnego umożliwiającego sfinansowanie zaplanowanych zadań, ujawniono podczas kontroli *wykonania budżetu państwa w 2008 r., cz. 46 – Zdrowie*. Ponadto stwierdzono wydatkowanie 661 tys. zł na realizację umów zawartych na wykonanie 3 świadczeń wysokospecjalistycznych, z pominięciem – określonej w zarządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie trybu przeprowadzenia konkursu ofert na realizację świadczeń wysokospecjalistycznych finansowanych z budżetu państwa – procedury konkursowej.

11) Z ustaleń kontroli *wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2008 r.* wynikało, że z naruszeniem przepisów prawa, tj. niezgodnie z celami i formą udzielanej pomocy określonymi w *ustawie – Prawo ochrony środowiska*, ze środków Funduszu wypłacono 51,5 mln zł, z przeznaczeniem na pożyczki służące zachowaniu płynności finansowej realizowanych projektów. Uzyskane przez Fundusz korzyści finansowe wyniosły natomiast prawie 5 mln zł, w związku z wprowadzeniem – na wniosek NIK – do umów zawieranych z beneficjentami, którym środki przekazywano w formie zaliczek na finansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, zapisów zapewniających wykorzystanie korzyści przez NFOŚiGW.

12) Korzyści finansowe w wysokości ponad 2,1 mln zł były efektem realizacji wniosków z kontroli dotyczącej *obsługi odbiorców końcowych gazu ziemnego*, przeprowadzonej w Dolnośląskiej Spółce Gazownictwa sp. z o.o. Do kwoty tej zaliczono pozyskane korzyści finansowe w kwocie 0,8 mln zł, z tytułu zwrotu podatku od towarów i usług wliczonego wcześniej w koszty działalności spółki, w związku ze zmianą stawki tego podatku w fakturach dokumentujących opłatę przyłączeniową naliczoną osobom fizycznym, a także oszczędności i korzyści finansowe innych podmiotów (osób prawnych), obejmujące zwrot zawyżonego i wpłaconego na rachunek Urzędu Skarbowego podatku od towarów i usług w wysokości 1,3 mln zł.

13) W wyniku kontroli pn. *Koordinacja robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontu dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich w latach 2006-2008 (I półrocze)* [por. zał. nr 4, str. 98] stwierdzono, że Urząd m.st. Warszawy wydatkował, z naruszeniem zasady należytego zarządzania finansami, na rzecz wykonawcy robót związanych z przebudową ulicy, ponad 1,4 mln zł z tytułu odszkodowania za roszczenia związane z wydłużeniem, z winy inwestora, terminu realizacji robót.

14) Podjęta przez Polski Klub Wyścigów Konnych realizacja wniosków po przeprowadzonej przez NIK kontroli *funkcjonowania zespołu torów wyścigów konnych na Służewcu w Warszawie* [por. zał. nr 4, str. 97], przyniosła w wyniku wdrożenia wnioskowanych działań windykacyjnych efekty w postaci wyegzekwowania od dłużników zaległych należności w wysokości prawie 0,5 mln. zł. Klub przekazał również prawie 0,6 mln zł na rzecz Totalizatora Sportowego, z przeznaczeniem na dofinansowanie renowacji i odbudowy zabytkowej substancji obiektów zespołu torów wyścigów konnych. Uregulował też całość zaległych zobowiązań publicznoprawnych, w tym zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

15) W efekcie podjętych przez Uniwersytet Wrocławski działań wynikających z przyjęcia wniosków NIK po kontroli *wykonania budżetu państwa w 2005 r.* – realizacji inwestycji wieloletniej finansowanej ze środków publicznych pn. *Budowa Biblioteki Głównej Uniwersytetu Wrocławskiego*, realizująca tę inwestycję firma zwróciła w 2009 r., wraz z odsetkami, nienależnie pobrane środki w wysokości 11,3 mln zł.

16) W wyniku realizacji wniosku po kontroli pn. *Prawidłowość sporządzania przez szkoły sprawozdań służących finansowaniu zadań oświatowych, tj. naliczania części oświatowej subwencji ogólnej*, Starostwo Powiatowe w Poznaniu zwróciło na

rachunek Ministerstwa Finansów nienależnie uzyskaną część oświatowej subwencji ogólnej w wysokości ponad 0,3 mln zł.

17) Realizując wnioski przekazane po doraźnej kontroli *gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości*, Burmistrz Miasta i Gminy w Chmielniku poinformował, że w wyniku uregulowania stanu prawnego nieruchomości, gmina zwiększyła stan posiadania składników aktywów – gruntów o 1,4 mln zł.

18) Badania przeprowadzone w Starostwie Powiatowym w Gorzowie Wlkp., w związku z doraźną kontrolą *przygotowania i przebiegu procesu likwidacji Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kostrzynie nad Odrą oraz zagospodarowania jego majątku*, ujawniły uszczuplenie środków publicznych w wysokości 13,2 mln zł, powstałe na skutek błędów w umowach dotyczących ugód zawartych ze 144 wierzycielami. Zawarto je w sposób krzywdzący dla wierzycieli, w związku z czym zostały uchylone przez sąd, a Wojewoda Lubuski umorzył postępowanie restrukturyzacyjne szpitala, przez co utracono możliwość zrównoważenia jego kosztów i przychodów (w szczególności umorzenia zobowiązań publicznoprawnych i zobowiązań cywilnoprawnych w wysokości odpowiednio 6,4 mln zł i 6,8 mln zł). W następstwie działań stanowiących naruszenie prawa wydatkowano 32,2 mln zł, w tym 32 mln zł na zapłatę kosztów i odsetek związanych z nieterminową regulacją zobowiązań oraz 220 tys. zł na realizację wyroków sądowych wydanych w związku z zaniechaniem przez powiat realizacji ustawowych obowiązków. W związku z realizacją wniosku pokontrolnego uzyskano pożytek finansowy w wysokości 1,7 mln zł, w związku z powtórnią wyceną nieruchomości po zlikwidowanym szpitalu i sprzedaż ich za kwotę wyższą niż planowano.

19) Kontrola *egzekwowania przez urzędy marszałkowskie opłat za korzystanie ze środowiska przez fermy zwierząt gospodarskich* [por. zał. nr 4, str. 93], przeprowadzona w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie wykazała m.in., że na terenie województwa znajdowało się ponad 450 ferm zwierząt gospodarskich, o których Wydział nie wiedział że istnieją i czy korzystają ze środowiska. Pośród tych ferm znajdowało się m.in. 5 ferm trzody chlewnej i 12 ferm drobiu, którym w latach 2004-2007 wydano pozwolenia zintegrowane. Ustalenia kontroli, zdaniem NIK mogą wskazywać, iż w wyniku zaniechania przez Urząd realizacji ustawowych obowiązków Marszałka, od lat zaniżano przychody funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK spowodowała, że od ww. hodowców Urząd wyegzekwował łącznie prawie 0,6 mln zł z tytułu zaległych należności funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

20) Skutkiem przeprowadzonej w Urzędzie Gminy w Rudnikach kontroli pn. *Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne* [por. zał. nr 4, str. 2] było ujawnienie faktu niedokonania przez gminę wyceny 654 działek o łącznej pow. ponad 177 ha i nie ujęciu ich w ewidencji księgowej oraz w ewidencji środków trwałych. W październiku 2009 r. wójt gminy poinformował NIK, że w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych dokonano wyceny wspomnianych działek (ich wartość wynosiła prawie 4,6 mln zł) i że zostały one ujęte w ww. ewidencjach.

21) Podczas doraźnej kontroli w Urzędzie Miasta w Łęczycy, której przedmiotem było *zbywanie nieruchomości gminnych w latach 2005-2008*, ujawniono uszczuplenie środków (aktywów) w wysokości prawie 1,5 mln zł, w wyniku nieprawidłowości w wycenie i zbyciu trzem firmom nieruchomości o powierzchni 14,4 ha objętych Specjalną Strefą Ekonomiczną w Łodzi – Podstrefą Łęczycza. Przy szacowaniu wartości gruntów nie uwzględniono pełnego ich uzbrojenia (sieć wodociągowa, sanitarna, deszczowa, energetyczna, gazowa niskiego i średniego ciśnienia oraz telekomunikacyjna), a także nakładów finansowych poniesionych na ten cel.

22) Korzyści finansowe w wysokości 6,4 mln zł uzyskano w wyniku przeprowadzonej w Lubelskim Węgłu „Bogdanka” SA kontroli *sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa* [por. zał. nr 4, str. 22]. Na kwotę tę składały się m.in. korekty podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2004 i 2006, dokonane w związku z błędami w księgowaniu kosztów robót górniczych oraz nieprawidłowym ich ujęciu w wyniku finansowym oraz korekty odsetek z tytułu nieterminowej zapłaty podatku.

23) Kontrola *restrukturyzacji i prywatyzacji sektora przemysłu stoczniowego w latach 2005-2007* [por. zał. nr 4, str. 68] wykazała, że z naruszeniem prawa kapitał zakładowy Stoczni Gdynia został w 2008 r. podwyższony ze środków Ministra Skarbu Państwa o 515 mln zł.

Współpraca z Sejmem RP, uczestnictwo NIK w procesie legislacyjnym

3.

**Wystąpienia
Prezesa NIK
na posiedzeniach
plenarnych Sejmu RP**

**Prezentowanie
wyników kontroli na
posiedzeniach komisji
sejmowych**

**Udział w pracach
legislacyjnych**

**Współpraca z Komisją
ds. Kontroli Państwowej**

**Opiniowanie rządowych
projektów aktów
prawnych**

Współpraca z Sejmem RP

Prezes NIK, wykonując obowiązki określone w *Konstytucji RP, ustawie o NIK i regulaminie Sejmu RP*, uczestniczył w plenarnych posiedzeniach Sejmu: przedkładał najważniejsze dokumenty związane z działalnością Izby oraz prezentował stanowisko w istotnych sprawach mających związek z kontrolami przeprowadzonymi przez Izbę. W 2009 r. Prezes NIK i wiceprezesi uczestniczyli także w posiedzeniach komisji sejmowych, na których omawiane były wyniki ważniejszych kontroli NIK, szczególnie w posiedzeniach Komisji ds. Kontroli Państwowej, przedstawiając materiały i opracowania przygotowane na wniosek komisji. Przedstawiciele Izby wzięli udział w 932 posiedzeniach komisji i podkomisji (w 2008 r. – 966), prezentując wyniki przeprowadzonych kontroli (w szczególności kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r.), jak również zgłaszając opinie do poselskich inicjatyw ustawodawczych. Rozpatrując *Sprawozdanie z działalności NIK w 2008 r.* komisje sejmowe – w zakresie swojego działania – oceniły również współpracę z poszczególnymi departamentami kontrolnymi, wskazując na przydatność w pracach parlamentarnych materiałów przedkładanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, a zwłaszcza informacji o wynikach kontroli.

Wystąpienia Prezesa NIK na posiedzeniach plenarnych Sejmu RP

Prezes NIK w dniu 15 lipca 2009 r., na 46. posiedzeniu Sejmu RP, przedstawił *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.* oraz *Sprawozdanie z działalności NIK w 2008 r.* Ponadto dwukrotnie, w dniach 9 i 24 września 2009 r., na 49. i 50. posiedzeniu Sejmu, przedstawił stanowisko Izby w sprawie komisyjnego projektu *ustawy o zmianie ustawy o NIK*.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.

W swym wystąpieniu Prezes NIK stwierdził, że analizę i opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów opracowano na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych w 397 jednostkach sektora finansów publicznych. NIK pozytywnie oceniła wykonanie budżetu – nie zostały przekroczone limity wydatków i deficytu ustalone w ustawie budżetowej, a skala i waga stwierdzonych nieprawidłowości była relatywnie niewielka.

Warunki makroekonomiczne w 2008 r. były mniej korzystne niż w roku poprzednim. Inflacja była wyższa niż planowano. W II półroczu tempo wzrostu gospodarczego było coraz wolniejsze. Odmiennie niż zakładano kształtowały się kursy walut. Po wzmocnieniu W swym wystąpieniu Prezes NIK stwierdził, że analizę i opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów opracowano na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych w 397 jednostkach sektora finansów wartości złotego do dolara amerykańskiego i euro w pierwszym półroczu, w drugim doszło do jego deprecjacji.

Sytuacja na rynku pracy była lepsza niż w roku poprzednim i nie odbiegała znacząco od tego, co zakładano. Stopa bezrobocia na koniec roku wyniosła 9,5%. Przeciętne wynagrodzenie brutto wzrosło o prawie 6% w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost zatrudnienia i wynagrodzeń oddziaływał korzystnie na wpływy do budżetu z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Osłabienie złotego na koniec roku wpłynęło jednak na zwiększenie długu zagranicznego.

Nowym zjawiskiem, które nie występowało w ostatnich latach, było niewykonanie planowanych dochodów. Dochody w wysokości 253,5 mld zł były niższe o 10%. Prezes NIK zwrócił uwagę na zbyt optymistyczne ich zaplanowanie. Przeszacowano zwłaszcza możliwości wdrożenia programów unijnych z perspektywy finansowej 2007-2013. Udało się pozyskać niewiele ponad 40% planowanych środków i w rezultacie do wykonania planu dochodów zabrakło aż 20 mld zł. Mniejsze od zakładanych były też wpływy z podatku od towarów i usług oraz akcyzy. Dochody te zostały również zaplanowane w sposób mało realistyczny – były niższe o 4% i z tego powodu w budżecie zabrakło 11 mld zł. Element ten nawet w większym stopniu niż spowolnienie gospodarcze był przyczyną kłopotów ze sfinansowaniem niektórych zadań. Plan dochodów z podatku od osób fizycznych został natomiast przekroczony o 2,5 mld zł, co było skutkiem wyższego niż zakładano wzrostu zatrudnienia i wynagrodzeń.

Odnosząc się do zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych, Prezes NIK podkreślił, że wzrosły one o 8% i wynosiły ponad 25 mld zł. Pogorszyła się przy tym egzekucja zaległości. Szczególnie nieefektywne były w tym zakresie

izby celne. Zaakcentował też, że w informacjach o wynikach kontroli dotyczących egzekucji podatków NIK wskazała kilkakrotnie, że kłopoty ze ściąganiem podatków mogą być również spowodowane występowaniem mechanizmów korupcyjnych.

Większa niż w ostatnich latach była różnica między planem wydatków z budżetu państwa a wydatkami faktycznie zrealizowanymi – wyniosły one 277,9 mld zł i były o 10% niższe od kwoty ustalonej w ustawie. O niskim wykonaniu zdecydowały głównie wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków unijnych, które były o 20 mld niższe od kwoty planowanej.

Mimo problemów ze zrealizowaniem planowanych wydatków były one o 10% wyższe niż w roku poprzednim, a ich relacja do PKB zwiększyła się o 0,4 pkt procentowego (z 21,5% do 21,9%).

Szybko rosły wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. W porównaniu z 2007 r. zwiększyły się o 19%, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie, które wyniosło 3,8 tys. zł, wzrosło o prawie 16%. Zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej wyniosło 489 tys. osób.

Wydatki majątkowe, które miały zwiększyć się o 40%, wzrosły w 2008 r. tylko o 12,5% i wyniosły 14,9 mld zł. Nie odnotowano istotnego postępu w realizacji inwestycji infrastrukturalnych, zwłaszcza drogowych. Oddano do użytku mniej dróg, nie wykonano też części zaplanowanych remontów. Negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, oceniono przygotowanie i sporządzanie planów wydatków na finansowanie inwestycji budowlanych.

Pod koniec listopada 2008 r. minister finansów zdecydował o zmniejszeniu, w stosunku do harmonogramu, wydatków zaplanowanych na grudzień. Ograniczenie najbardziej dotknęło dysponentów, którzy mieli opóźnienia w realizacji planu wydatków. Dotyczyło to głównie wydatków na obronę narodową, sprawy wewnętrzne i rozwój regionalny. NIK ocenia, że działania ministra finansów były legalne, zgodne z przepisami *ustawy o finansach publicznych*.

Ograniczenie wielkości wydatków nie miało istotnego wpływu na realizację w 2008 r. zadań finansowanych z budżetu. Spowodowało jednak konieczność przeniesienia zobowiązań wymagalnych na rok bieżący. Na koniec 2008 r. wyniosły one około 1 mld zł, w tym ponad 700 mln zł w dziale *Obrona narodowa*. W państwowych jednostkach budżetowych nastąpił przyrost zobowiązań, głównie z tytułu wydatków na zakupy inwestycyjne. Obciążły one budżet 2009 r. w niektórych dziedzinach, zwłaszcza w obronie narodowej, dość poważnie.

Po 3 latach spadku zwiększył się deficyt. W porównaniu z 2007 r. wzrósł o 52% i wyniósł 24,3 mld zł. Był jednak niższy od limitu określonego ustawą. Jego relacja do PKB wzrosła i stanowiła 1,9%, wobec 1,4% w poprzednim roku. Wzrost gospodarczy w ostatnich latach nie został jednak wykorzystany do racjonalizacji wydatków publicznych.

Prezes NIK zwrócił uwagę, że prezentowana od wielu lat przez Radę Ministrów kwota deficytu nie oddaje w pełni stanu nierównowagi budżetowej. Nie zostały w niej ujęte koszty reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Dotyczy to środków przekazywanych z budżetu do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na refundację składek do otwartych funduszy emerytalnych. W 2008 r. wyniosły one 20 mld zł. Po ich uwzględnieniu deficyt wyniósłby w 2008 r. ponad 44 mld zł, czyli 3,5% PKB. Taki sposób ujęcia rozliczeń prowadzi do przedstawiania w dokumentach rządowych dwóch różnych wielkości deficytu – niższego na potrzeby krajowe oraz wyższego, ustalanego według metodologii unijnej i prezentowanego w programie konwergencji.

W 2008 r. zapewniono pełne pokrycie potrzeb pożyczkowych. Wykorzystano m.in. środki z zaliczki z funduszy strukturalnych UE w wysokości 4,7 mld zł, co pozwoliło na obniżenie wydatków na obsługę długu publicznego. Jednak takiego źródła pożyczek nie przewiduje ani obecna, ani projektowana *ustawa o finansach publicznych*.

Niekorzystna sytuacja rynkowa w 2008 r. wpłynęła na sposób finansowania potrzeb pożyczkowych. Ciężar finansowania przesunięto z obligacji na bony skarbowe. Plan sprzedaży bonów został trzykrotnie przekroczony.

Przychody z prywatyzacji wyniosły 2,4 mld zł i były o 3% wyższe od zakładanych. Nierzetelnie zaplanowano przychody z prywatyzacji pośredniej. W planach ujęto przychody ze sprzedaży spółek nieprzygotowanych do prywatyzacji. Spośród 65 spółek zaplanowanych do sprzedaży zbyto tylko 4. W to miejsce sprzedano akcje i udziały 113 innych podmiotów.

Państwowy dług publiczny stanowił 47% PKB i wyniósł 597,8 mld zł. Jego przyrost przybliżył relację długu do PKB do poziomu 50%; powyżej tego poziomu uruchamia się procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Wzrost długu był konsekwencją wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zwiększył się do 3,9%. Wskaźnik ten był wyższy niż zakładano. Przed możliwością pogorszenia sytuacji finansów publicznych NIK ostrzegała już w roku ubiegłym.

W 2008 r. dodatnie saldo bieżących rozliczeń Polski z UE wyniosło 14,7 mld zł. Do budżetu Unii wpłacono 12,2 mld zł, natomiast w ramach perspektywy 2004-2006 wydatkowano 92,3% dostępnych środków, a z perspektywy 2007-2013 wydatki wyniosły 4,1 mld zł i stanowiły 1,7% środków przyznanych Polsce. Główną przyczyną niskiej realizacji wydatków było przyjęcie zbyt optymistycznych założeń i mało skuteczną koordynacją i zarządzaniem wdrażaniem programów operacyjnych.

Inflacja, z wyjątkiem grudnia, kształtowała się powyżej 2,5% celu ustalonego przez Radę Polityki Pieniężnej. W prognozach NBP i ośrodków zewnętrznych nietrafnie oszacowano wzrost cen. Kryzys finansowy i osłabienie gospodarcze doprowadziły w drugiej połowie roku do powstania niepewności na rynkach finansowych. Odnotowano wzrost poziomu komercyjnych stóp procentowych. W celu przeciwdziałania tym zjawiskom NBP wprowadził tzw. pakiet zaufania, umożliwiający zwiększenie płynności sektora bankowego. Nie doprowadziło to jednak do ożywienia rynku międzybankowego i pobudzenia działalności kredytowej. NBP nie zdecydował się na uruchomienie innych instrumentów wspierających długoterminową płynność banków.

Wpływ na pozytywną ocenę wykonania budżetu miały wyniki audytu sprawozdań budżetowych. Dają one podstawę do poświadczania, że kwoty dochodów, wydatków i deficytu, zamieszczone w sprawozdaniu Rady Ministrów stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach dysponentów poszczególnych części. Wyniki kontroli potwierdziły rzetelność danych zawartych w sprawozdaniach, co oznacza, że sprawozdanie Rady Ministrów przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu. Audyt sprawozdań poprzedzony był badaniem ksiąg rachunkowych. Mimo pewnej poprawy nadal utrzymuje się wysoki odsetek jednostek, w stosunku do których nie wydano opinii pozytywnej co do rzetelności ksiąg. Wskazuje to na potrzebę doprecyzowania i ujednolicenia zasad i technik prowadzenia rachunkowości przez dysponentów części budżetowych wszystkich szczebli.

Odnosząc się do kryteriów przyjętych w ocenie wykonania budżetu Prezes NIK stwierdził, że zastosowano, tak jak w roku poprzednim, trzystopniową ich skalę. Wydano łącznie 120 ocen, z czego 62 pozytywne, 57 pozytywne z zastrzeżeniami i jedną negatywną. Negatywnie oceniono wykonanie budżetu państwa przez ministra zdrowia.

Reasumując Prezes NIK podkreślił, że pozytywnie opiniując udzielenie Radzie Ministrów absolutorium za 2008 r. Kolegium NIK wzięło pod uwagę ustalenia kontroli NIK wskazujące, że: sprawozdanie Rady Ministrów rzetelnie oddaje przebieg wykonania budżetu państwa, kwoty wydatków i deficytu nie przekroczyły wielkości określonych w ustawie budżetowej, a skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w poszczególnych częściach była stosunkowo niewielka.

Sprawozdanie z działalności NIK w 2008 r.

Prezentując *Sprawozdanie z działalności NIK w 2008 r.* Prezes NIK stwierdził, że w dokumencie tym najwięcej miejsca poświęcono rezultatom działalności kontrolnej. Ponadto zawiera on informacje o podstawach prawnych działalności, strukturze organizacyjnej, pracach Kolegium NIK, informatyzacji, współpracy międzynarodowej, realizacji standardów polityki kadrowej. Przedstawiono również wykonanie budżetu NIK. Omówiono ważniejsze nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli oraz zamieszczono listę wniosków *de lege ferenda*, zawierającą postulowane zmiany w treści ustaw i aktów wykonawczych adresowane do ustawodawcy i rządu. Propozycjom podjęcia inicjatywy legislacyjnej we wskazanych obszarach towarzyszy przekonanie, że bez stanowienia spójnego, klarownego i stabilnego prawa, nowoczesne, demokratyczne państwo nie może sprawnie funkcjonować.

Działalność kontrolna prowadzona była według planu pracy i koncentrowała się wokół głównych kierunków przyjętych przez Kolegium NIK na lata 2006-2008. Realizując je kontrolerzy poszukiwali odpowiedzi na pytania, czy państwo polskie jest przyjazne obywatelowi, czy jest oszczędne i gospodarne. Szczególną uwagę kierowano na te obszary aktywności państwa, w których nieprawidłowości występują z dużą intensywnością, zwłaszcza obszary zagrożone korupcją. Nacisk położono też na analizę funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym. Prawidłowo funkcjonująca kontrola pozwala w porę dostrzec pojawiające się zagrożenia i wszcząć czynności naprawcze.

Na działalność kontrolną złożyło się 165 kontroli planowych, w tym 97 będących podstawą sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*. Ponadto przeprowadzono 218 kontroli doraźnych. Skontrolowano łącznie 2.624 jednostki oraz wystosowano 2.973 wystąpienia pokontrolne.

Prezes NIK zaprezentował następnie, przytaczając wyniki ważniejszych kontroli, realizację *Planu pracy NIK na 2008 r.* według uchwalonych przez Kolegium NIK głównych kierunków kontroli, którymi były: państwo przyjazne obywatelowi, państwo oszczędnie i państwo gospodarne.

Przeprowadzając kontrole wpisujące się w problematykę państwa przyjaznego obywatelowi, NIK badała – jak zaznaczył – czy organy władzy publicznej dokładają starań niezbędnych do realizacji praw obywateli, m.in. w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, respektowania prawa do życia w czystym środowisku, dostępności świadczeń publicznej służby zdrowia, pomocy rodzinie i osobom niepełnosprawnym, dostępności edukacji oraz jej jakości.

W ramach realizacji kierunku określonego jako *państwo oszczędne*, przedmiotem badań, poza wykonaniem ustawowego obowiązku przedłożenia opartej na ustaleniach kontroli *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, było pozyskiwanie publicznych środków finansowych i gospodarowanie nimi.

W kontrolach ukierunkowanych na badanie, czy państwo jest gospodarne, oceniano sposób zarządzania mieniem państwowym i samorządowym oraz osiągnięte rezultaty. Analizowano m.in. sposób zarządzania mieniem Skarbu Państwa, badano przebieg procesów restrukturyzacji i prywatyzacji sektorów gospodarki i podmiotów Skarbu Państwa, a także skuteczność nadzoru właścicielskiego. Ważnym aspektem był także rozwój i utrzymanie infrastruktury.

Prowadząc badania kontrolne NIK w 2008 r. nie odnotowała zdecydowanej poprawy w wielu dziedzinach funkcjonowania państwa. Nie rozwiązało ono wielu problemów negatywnie oddziałujących na standard życia obywateli i ich poczucie stabilizacji, w wielu obszarach swojej aktywności nie wywiązywało się w stopniu zadowalającym z przypisanych mu zadań. Nie osiągnęły satysfakcjonującego kształtu plany i koncepcje przeorganizowania i ulepszenia systemu opieki zdrowotnej. Dochody publiczne nie były pozyskiwane sprawniej, a zgromadzone środki wydawane z lepszym pożytkiem. Nadal mało elastyczny i nieszczelny pozostał system podatkowy. Nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, państwowe spółki i przedsiębiorstwa dbały należycie o powierzone im mienie. Publiczny majątek przynosił niekiedy dochody nieadekwatne do jego wartości, a nawet straty – podsumował dokonane w 2008 r. ustalenia kontroli Prezes NIK.

Przechodząc do omówienia kolejnych aspektów działalności NIK, Prezes NIK podkreślił znaczenie współpracy z Sejmem, któremu NIK przedłożyła w 2008 r. 172 informacje o wynikach kontroli. Wiarygodność NIK – obok jakości kontroli – ugruntowuje także przydatność tych informacji. Przedstawiane są w nich rezultaty badań NIK, jakimi są m.in. wnioski *de lege ferenda*, czyli propozycje zmierzające do usunięcia luk lub sprzeczności w prawie, adresowane najczęściej do ustawodawcy i rządu. W 2008 r. przedstawiono 43 takie wnioski. Niestety, nie były one jednak w większości podejmowane. Według stanu na koniec stycznia 2009 r. zrealizowano jedynie 4 wnioski oraz 2 – częściowo. Współpraca z Sejmem realizowana była także przez czynny udział przedstawicieli NIK w posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych oraz w pracach legislacyjnych.

Wysoką jakość kontroli NIK zawdzięcza wpisanej do *ustawy o NIK* zasadzie kolegalności. Oznacza ona nie tylko funkcjonowanie Kolegium NIK, ale także przestrzeganie wewnętrznych zasad procedowania nad dokumentami kontrolnymi i ich weryfikacji. Począwszy od opracowania programu kontroli, przedstawienia protokołu kontroli, sporządzenia wystąpienia pokontrolnego, aż po informację o wynikach kontroli, na każdym etapie podejmowania decyzji dokumenty te są zespołowo analizowane przez pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne. Dzięki temu minimalizowane jest ryzyko popełnienia błędu. Dlatego dokumenty przedkładane Sejmowi, kierowane do organów rządowych oraz innym adresatów oraz udostępniane opinii publicznej są obiektywnym źródłem wiedzy o problematyce będącej przedmiotem badań.

Wyniki badań są prezentowane opinii publicznej za pośrednictwem mediów. Osoby zainteresowane mają bezpośredni wgląd w wyniki działalności kontrolnej NIK, publikowane na stronach BIP. Można tam znaleźć analizy wykonania budżetu państwa, sprawozdania z działalności, wystąpienia pokontrolne i informacje o wynikach kontroli. Płaszczyzną komunikacji z odbiorcami zewnętrznymi jest także ukazujący się od ponad 50 lat dwumiesięcznik *Kontrola Państwowa*.

Prezes NIK przedstawił następnie wykonanie budżetu NIK w 2008 r. Wyniósł on – po stronie wydatków – prawie 234 mln zł i został zrealizowany w 100%. Największą pozycję (80%) stanowiły wydatki osobowe. Należy jednak zauważyć, że w minionym roku, dzięki przeprowadzonym kontrolom, NIK uzyskała korzyści finansowe, w tym dla budżetu państwa, w wysokości 554 mln zł, czyli dwukrotnie większej niż wydatki na jej działalność. Wykonanie budżetu NIK badane było przez audytora wewnętrznego. Wyraził on pozytywną opinię o funkcjonowaniu systemu finansowo-księgowego oraz stwierdził, że wydatki były dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Omawiając realizację standardów polityki kadrowej, Prezes NIK zaznaczył, że spełnianie wysokich wymogów stawianych NIK jako instytucji zaufania publicznego byłoby niemożliwe bez umacniania się wśród jej pracowników etosu służby publicznej. Kontrolerzy kierują się w swojej pracy takimi wartościami jak: rzetelność, odpowiedzialność, uczciwość, bezstronność, niezależność i profesjonalizm. Dbamy o to, by poziom profesjonalny kadry kontrolerskiej był możliwie jak najwyższy. Czynniki konsolidującymi tę wyspecjalizowaną kadrę są nie tylko stabilność zatrudnienia i zagwarantowana niezależność, ale także czytelne zasady zatrudniania pracowników w drodze publicznie prowadzonego naboru na wolne stanowiska. Postępowanie kwalifikacyjne ma za zadanie wyselekcjonowanie najlepszych kandydatów. W minionym roku na tej podstawie przyjęto do pracy w NIK 53 osoby. W drodze naboru wewnętrznego już od kilku lat spośród pracowników NIK obsadzane są natomiast stanowiska dyrektorów, wicedyrektorów, a także doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych.

Na zakończenie swojego wystąpienia, podkreślając znaczenie współpracy międzynarodowej z innymi najwyższymi organami kontroli innych państw oraz organizacjami je zrzeszającymi, Prezes NIK wspomniał, że NIK była gospodarzem VII Kongresu EUROSAI w Krakowie. Sprawując funkcję nowo wybranego przewodniczącego zarządu tej organizacji, staram się – dodał Prezes NIK – aby przez cały okres trzyletniej prezydencji promowane były w krajach europejskich nasze polskie

doświadczenia. Jestem głęboko przekonany o tym, że NIK może być w niejednej dziedzinie dobrym wzorem dla najwyższych organów kontroli innych państw.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o NIK (9 września 2009 r.)

Nowelizacja *ustawy o NIK* – stwierdził Prezes NIK podczas wystąpienia na posiedzeniu plenarnym Sejmu – zawiera szereg ważnych i koniecznych zmian. Niektóre z proponowanych rozwiązań mogą jednak zdestabilizować pracę Izby i doprowadzić do pogorszenia jakości kontroli państwowej w Polsce, na czym ucierpi Sejm, otrzymując mniej rzetelne wyniki kontroli oraz obywatele, dla których są one źródłem wiedzy o stanie państwa. Ostatnio przegłosowane poprawki mogą być sprzeczne z *Konstytucją RP*. Nie jest to tylko mój pogląd – zauważył Prezes NIK – ale także Biura Analiz Sejmowych. Te z nich, które zostaną przyjęte, nie zagwarantują NIK niezależnej pozycji wobec władzy wykonawczej oraz samodzielności wobec parlamentu, nie będą też dobrze służyć obywatelom.

Prezes NIK zwrócił uwagę, że w krajach demokratycznych przejawia się troskę o niezależność najwyższych organów kontroli państwowej. INTOSAI, ogólnosiwiatowa organizacja zrzeszająca najwyższe organy kontroli państwowej, zwróciła się nawet do ONZ z inicjatywą uchwalenia rezolucji skierowanej do parlamentów i rządów wszystkich państw członkowskich, która przypominałaby, iż niezależny organ kontroli jest podstawą demokratycznego państwa i przejrzystości finansów publicznych. Tymczasem niektóre z poprawek zmierzają do ograniczenia niezależności i samodzielności NIK, wprost grożą upolitycznieniem jej funkcjonowania. Gdyby nowelizacja w proponowanym kształcie weszła w życie, byłaby szkodliwa dla państwa.

Za takie należałoby uznać na przykład rozwiązanie dające faktycznie Marszałkowi Sejmu uprawnienie do obsadzania stanowisk wiceprezesów. Obowiązująca ustawa przewiduje, że czyni to marszałek na wniosek Prezesa NIK. Towarzyszący tej procedurze dialog wynika z poszanowania demokracji i świadomości, jak istotna dla ładu konstytucyjnego jest samodzielność NIK względem parlamentu. Po wprowadzeniu poprawki wystarczy, że marszałek przez trzy miesiące zaniecha rozpatrzenia wniosku i będzie mógł powołać na to stanowisko dowolną osobę. Nie została uwzględniona sugestia dotycząca potrzeby określenia katalogu wymogów wobec kandydatów na te stanowiska. W rezultacie – stwierdził Prezes NIK – gdy powołany w ten sposób wiceprezes obejmie stanowisko, stanie się w praktycznie nieusuwalny w okresie pięcioletniej kadencji. Nie mają bowiem do niego zastosowania, tak jak do innych kontrolerów, przepisy art. 71-72 *ustawy o NIK*, mówiące o wywiązywaniu się z obowiązków służbowych oraz wykonywaniu poleceń. Nie będzie więc możliwe sprawne zarządzanie Izłą przy założeniu, że wiceprezes mógłby bez żadnych konsekwencji rażąco naruszać obowiązki służbowe i nie wykonywać poleceń Prezesa NIK. Nic również nie stoi na przeszkodzie, żeby wiceprezesami uczynić działaczy partii politycznych. Przy zagwarantowanej nieusuwalności będą mogli tworzyć wewnątrz NIK swoiste państwa w państwie.

Zmieni się znacznie także sytuacja osób, które przez ostatnie 20 lat wolnej Polski z oddaniem służyły państwu, dochowując standardów apolityczności i obiektywizmu, wspinając się po szczeblach kariery urzędniczej i zdobywając konieczne doświadczenie. Mowa tu o dyrektorach i wicedyrektorach departamentów i delegatur. Dotąd ich odwołanie było możliwe tylko na podstawie negatywnej oceny ich merytorycznej pracy. Teraz wszyscy oni automatycznie stracą zatrudnienie i będą musieli przystąpić do konkursów, poddać się swojej weryfikacji i to w dodatku przeprowadzanej przez komisje, w których mogą zasiąść politycy jako przedstawiciele Marszałka Sejmu. Jeśli zwyciężą, to otrzymają stanowisko, ale tylko na pięcioletnią kadencję, a później – niezależnie od wyników pracy – znowu będą musieli brać udział w konkursach. Wprowadzenie w odniesieniu do apolitycznych urzędników typowego dla świata polityki mechanizmu kadencyjności, w miejsce oceny merytorycznej, nie będzie dobrze służyło niezależności NIK, a co najważniejsze – może zagrażać rzetelności kontroli. Taka ingerencja ustawodawcy w niezależność Izby jest – zdaniem Prezesa NIK – zbyt głęboka. Nie wiadomo, czemu mogłaby służyć obecność polityków w wewnętrznych komisjach konkursowych. Lepiej byłoby wzmocnić system ocen kwalifikacyjnych i zapewnić możliwość odwoływania na tej podstawie nieudolnych pracowników. W najwyższych organach kontroli innych państw stabilność zatrudnienia jest cechą powszechną. W wielu krajach europejskich, starej i nowej demokracji, pracownicy pracują po kilkadziesiąt lat, często jest to ich jedyna praca w życiu. Taki jest standard. Wymaga się od nich uniezależnienia od poglądów politycznych i od wpływów zewnętrznych, zaś przez system szkolenia pozwala nieustannie rozwijać umiejętności zarządzania procesem kontroli. W ten sposób mogą oni być pewni swojego statusu, co daje im pewność zatrudnienia, a to z kolei jest gwarancją niezależności ocen.

Kontynuując, Prezes NIK zwrócił także uwagę na przyjęcie poprawek pogarszających faktycznie sytuację kontrolowanego i prowadzących do zachwiania niezależności lub wręcz pozbawiających jej kontrolerów na etapie ustalania faktów w jednostce kontrolowanej. Dziś kontroler jest w dużym stopniu niezależny i w pełni odpowiedzialny za swoje ustalenia. Zlikwidowanie protokołu uwidoczniającego ustalenia stanu faktycznego i wprowadzenie w to miejsce dokumentu, w którym będą umieszczone zarówno opis stanu rzeczywistego, jak i oceny, podpisywanego przez kontrolera i dyrektora departamentu lub delegatury, odebrało mu

dużą część sprawdzającej się w praktyce samodzielności. Kontrolowany ma obecnie prawo do uzupełnienia ustaleń przedstawionych w protokole, ma możliwość wskazywania na nowe dowody, swoim podpisem potwierdza kompletność ustaleń, a zapoznając się z protokołem, może wnieść do niego zastrzeżenia. Wraz z całym protokołem są one podstawą do formułowania ocen. Komisja wprowadza jeden dokument, który mechanicznie łączy dotychczasowy protokół i wystąpienie pokontrolne. W ten sposób umniejsza prawa kontrolowanego – zabiera mu możliwość wniesienia zastrzeżeń do ustalonego stanu faktycznego, które będzie można wnieść dopiero po zakończeniu całego procesu, po przedstawieniu ocen. Może to prowadzić do konieczności wznowienia całego postępowania, co nie tylko nie skróci postępowania kontrolnego, ale może niejednokrotnie znacząco je wydłużyć.

W ocenie Prezesa NIK, ustawodawca w wyniku nowelizacji chce drobiazgowo wpływać na wewnętrzną organizację Izby. Posłowie postanowili, że mianowani kontrolerzy będą mogli być zatrudnieni wyłącznie w delegaturach i departamentach kontrolnych. Słuszny jest – jego zdaniem – pogląd, że tylko kontrolerowi powinien przysługiwać status pracownika mianowanego. W praktyce zdarza się, że w departamentach niezajmujących się ściśle kontrolą, dotyczy to np. kontroli wewnętrznej, są zatrudniani kontrolerzy, którzy oceniają, jak wywiązują się z obowiązków inni. Dlatego o miejscu zatrudnienia mianowanego kontrolera powinien decydować zakres jego obowiązków, nie zaś formalna przynależność do jednostki organizacyjnej.

Odnosząc się do poprawek wprowadzających audyt zewnętrzny, Prezes NIK wyjaśnił, że czym innym jest audyt dotyczący gospodarowania pieniędzmi publicznymi, a czymś zgoła odmiennym wkraczanie audytora w postępowanie kontrolne, zastrzeżone w ustawie dla kontrolera. Niestety, ogólnikowy przepis, proponowany mimo uwag ekspertów wskazujących na niezdefiniowanie jego przedmiotu, nie wyklucza groźby wkroczenia zewnętrznego audytora w czynności kontrolne. Może być to niebezpieczne, ponieważ przedmiotem kontroli są często obszary kluczowe dla funkcjonowania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, obronności, bezpieczeństwa energetycznego, a także sprawy dotyczące bezpośrednio obywateli – ochrony zdrowia czy ubezpieczeń społecznych. Prywatny audytor w ten sposób mógłby mieć nieograniczony wgląd w te obszary, które dotąd zastrzeżone były dla kontroli państwowej. Wbrew obiegowym opiniom NIK podlega kontroli zarówno audytora wewnętrznego, jak i instytucji zewnętrznych. Wyniki pracy Izby prezentowane są branżowym komisjom sejmowym oraz Komisji ds. Kontroli Państwowej, specjalnie powołanej m.in. do opiniowania planów i wyników kontroli NIK oraz sprawozdań z działalności NIK i wykonywania przez Izbę budżetu. Ponadto w różnych obszarach wyznaczonych przez ustawy działalność Izby jest badana wielokrotnie przez upoważnione organy państwa, takie jak: Państwowa Inspekcja Pracy, ABW, ZUS, urzędy skarbowe itd.

Konstytucja RP stanowi, że Sejm o działalności NIK pozyskuje wiedzę ze sprawozdania. Czy objęcie NIK zewnętrznym audytem niezdefiniowanym dotąd w żadnej z ustaw nie będzie – jak pokreślił – naruszeniem norm konstytucyjnych?

Zaproponowane w sprawozdaniu rozwiązania nowelizujące ustawę zostały ocenione krytycznie przez przedstawicieli świata nauki¹² oraz prawników z Biura Analiz Sejmowych. Liczę na to – wyraził nadzieję Prezes NIK – że przyjęte przez komisję przepisy będzie można poprawić, aby NIK dalej dobrze służyła Sejmowi RP, obywatelom i całemu państwu.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o NIK (24 września 2009 r.)

W kolejnym wystąpieniu na forum Sejmu, Prezes NIK zwrócił uwagę, że nowelizacja ustawy zawiera przepisy, które mogą zdestabilizować pracę NIK i zagrozić jakości kontroli oraz podkreślił, iż w opinii konstytucjonalistów niektóre z nich są sprzeczne z Konstytucją RP. Na to samo zagrożenie – możliwą niezgodność części poprawek z Konstytucją RP – wskazywało Biuro Analiz Sejmowych. Wprawdzie projekt poprawiono, ale pozostały w nim przepisy, wobec których istnieją uzasadnione wątpliwości co do ich zgodności z ustawą zasadniczą. Przede wszystkim chodzi o art. od 7a do 7d – o audycie zewnętrznym. Jestem – jak stwierdził – jego zwolennikiem, jeśli miałby dotyczyć wykonania budżetu NIK, gdyby obejmował realizację zamówień publicznych, zakupów, inwestycji itd. Chcemy być transparentni. Posłowie poprawili pierwotny przepis zaproponowany przez rząd. Swoją drogą to dziwna i niepokojąca sytuacja, że to nie Sejm, któremu Izba podlega, lecz właśnie rząd kontrolowany przez NIK zgłasza poprawkę dotyczącą audytu. Niestety, nawet po poprawkach posłów, którzy starali się doprecyzować rządowy pomysł na audyt, przepis ten budzi wątpliwości pod względem jego zgodności z Konstytucją RP. Posłowie z Komisji ds. Kontroli Państwowej zgodzili się z argumentami NIK, aby wyłączyć z audytu proces kontroli, w który audytor zewnętrzny nie powinien ingerować. Dobre intencje zaowocowały jednak nieprecyzyjną poprawką. Jeden z jej przepisów mówi, że audytor może przeprowadzić w NIK – cyt.: *ocenę gospodarności, celowości i rzetelności dokonywania wydatków ze środków publicznych*. Tak nieprecyzyjny zapis otwiera zewnętrznej, prywatnej firmie możliwość wpływania na proces kontrolny. Przecież większość wydatków ze środków publicznych NIK przeznaczają na

12 Por. rozdział I.2 Sprawozdania pn. *Działalność Kolegium NIK. Posiedzenia seminaryjne. Debata nt. nowelizacji ustawy o NIK*.

prowadzenie kontroli. Tymczasem audytor będzie oceniał, czy delegowaliśmy za dużo, czy za mało kontrolerów do sprawdzenia np. prywatyzacji stoczni w Gdyni i Szczecinie, czy zamówiliśmy wystarczającą liczbę ekspertów itd. Aby przedstawić ocenę celowości dokonywania wydatków przez NIK, zewnętrzny, prywatny audytor zażąda – bo przepis mu na to pozwala – wglądu we wszystkie dokumenty. Np. dotyczące kontroli offsetu F-16, bezpieczeństwa energetycznego, obronności, bezpieczeństwa wewnętrznego. Przepis ten jest niewłaściwie sformułowany i nie gwarantuje, że audytorowi zewnętrznemu nie wolno będzie, pod żadnym pozorem, sprawdzać procesu kontrolnego. Nawet pod względem finansowym. W ten sposób prywatna firma mogłaby wpływać na sposób planowania, podejmowania i prowadzenia kontroli. A to jest nie do przyjęcia. Tak sformułowane przepisy o audycie są groźne dla państwa. Umożliwiają zewnętrznym firmom audytorskim wstęp do konstytucyjnego organu, jakim jest NIK.

Wątpliwości budzi również kolejny przepis określający sposób powoływania wiceprezesów NIK. Dotąd powoływał ich na wniosek prezesa, Marszałek Sejmu. Teraz, jeśli tylko marszałek zaniecha przez trzy miesiące rozpatrzenia wniosku prezesa, większość sejmowa zyska prawo do powołania najbliższych współpracowników Prezesa NIK. W ten sposób wiceprezesami mogą stać się osoby niekoniecznie akceptowane przez szefa Izby, który za jej pracę ponosi odpowiedzialność przed Sejmem i Trybunałem Stanu. Prezes NIK zapewnił, że potrafi uzgodnić z Marszałkiem Sejmu kandydata na wiceprezesa, trzeba zatem zaufać zdolności do porozumiewania się w duchu konsensusu, który wpisany jest w zasady demokratycznego państwa prawa. Mechanizmy prowadzące do pozbawienia prezesa wpływu na obsadę stanowisk wiceprezesów, grożą upolitycznieniem lub paraliżem NIK. Dlaczego Sejm ma wkraczać w politykę kadrową w NIK? Przecież Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat podległości NIK Sejmowi stwierdził, że nie może ona naruszać samodzielności Izby wobec najwyższego organu władzy ustawodawczej. Posłowie nie chcieli jednak wprowadzić do ustawy przepisów dotyczących wymogów stawianych kandydatowi na wiceprezesa podobnych warunkom, jakie spełniać muszą kontrolerzy, chociaż następnego dnia po powołaniu na stanowisko wiceprezes będzie nadzorował kontrole i podpisywał związane z nimi dokumenty. Pośpiech w pracach nad ustawą spowodował przeoczenia nie tylko w tym, ale też w innych przepisach.

Odnosząc się do rozwiązań wprowadzających kadencyjność dyrektorów i wicedyrektorów Prezes NIK stwierdził, że jest to złe rozwiązanie. Regulacja ta ma dotyczyć urzędników państwowych, ale w ministerstwach i urzędach centralnych dyrektorzy biur i departamentów nie obejmują stanowisk na kadencję. I to jest właściwe, bo jeśli dobrze pracują, to powinni dalej służyć państwu na swoich stanowiskach. Państwo powinno cenić swoich urzędników za ich kompetencje, a zwalniać tylko wówczas, gdy zawiedli merytorycznie lub weszli w konflikt z prawem. Kadencyjność to mechanizm ze świata polityki. Objęcie kadencyjnego stanowiska poprzedzone jest zazwyczaj głosowaniem uprawnionego do przeprowadzenia wyboru ciała. Towarzyszy mu często gra interesów, ustalenia, uzgodnienia, ustępstwa, a niekiedy i polityczne targi. To nie powinno mieć miejsca przy mianowaniu na stanowiska urzędników państwowych. Kontroler i nadzorujący go dyrektor są funkcjonariuszami państwowymi, dla których stabilne warunki zatrudnienia, wynikające z mianowania, stanowią fundament do prowadzenia bezstronnych kontroli. Rotacja, karuzela stanowisk, ciągłe zmiany, śledzenie koniunktury politycznej – źle służą państwu.

Jeśli chodzi o konkursy na stanowiska kierownicze, to w NIK przeprowadza się je od dawna. Wprowadził je poprzedni prezes. Wszyscy dyrektorzy mianowani za mojej kadencji – podkreślił Prezes NIK – zostali wyłonieni w konkursach. Projekt przewidywał wprawdzie udział przedstawicieli Marszałka Sejmu w tych komisjach, na szczęście wszystkie kluby zgodziły się zarekomendować Wysokiej Izbie wykreślenie tego rozwiązania, wątpliwego pod względem zgodności z Konstytucją.

Odnosząc się do akcentowanego jako uproszczenie procedury kontrolnej wprowadzenia jednego dokumentu w miejsce dotychczasowych dwóch stwierdził, że posunięcie to nie tylko nie uprości procedury kontrolnej, ale może powodować konieczność jej powtórzenia – ponawiania kontroli w razie zgłoszenia zastrzeżeń i wskazania dodatkowych dowodów przez kontrolowanego. To nie jest – jak podkreślił – uproszczenie kontroli, ale wydłużenie i zwiększenie jej kosztów. Towarzyszy temu osłabienie pozycji kontrolowanego, który zamiast dwukrotnie, będzie mógł tylko raz odnieść się do dokumentów kontrolnych. Kontrydiktoryjność ulegnie zredukowaniu. Proponowana procedura jest więc gorsza od obecnie obowiązującej.

Nowelizowaniu ustawy towarzyszył pośpiech – jest on złym doradcą. NIK od wielu lat jest przez Sejm i opinię publiczną dobrze oceniana. Podczas kadencji kolejnych prezesów nie zgłaszano wobec NIK żadnych poważnych zastrzeżeń. Skąd więc ta głęboka i pośpieszna nowelizacja? Apeluję do Pań i Panów posłów, aby jeszcze raz rozważyli moje argumenty i kierowali się przy nowelizowaniu *ustawy o NIK* wyłącznie dobrem kontroli państwowej – zakończył swoje wystąpienie Prezes NIK.

Prezentowanie wyników kontroli na posiedzeniach komisji sejmowych

W 2009 r. przedstawiciele NIK uczestniczyli w posiedzeniach komisji sejmowych, prezentując m.in. ustalenia kontroli dotyczące następujących dziedzin funkcjonowania państwa:

- 1) budżet i finanse publiczne: *wykonanie budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.* (oprócz analizy zaprezentowano oceny i wnioski zawarte w 94 informacjach o wynikach kontroli poszczególnych części budżetowych, planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji); *pobór podatku dochodowego od osób prawnych; zarządzanie długiem Skarbu Państwa i płynnością budżetu państwa; zarządzanie i wykorzystanie na cele budowlane środków funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego; efektywność egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalenia lub określania i pobierania właściwy jest organ gminy; prawidłowość zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej; budowa krytego toru kolarskiego w Pruszkowie przez Polski Związek Kolarski;*
- 2) administracja publiczna, integracja europejska, rozwój regionalny: *zdolność administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013; aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne; realizacja projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP); sprawowanie nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego; realizacja rządowego programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich; nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województw mazowieckiego i lubuskiego; przygotowanie Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012;*
- 3) gospodarka, Skarb Państwa i prywatyzacja: *restrukturyzacja i prywatyzacja sektora przemysłu stoczniowego w latach 2005-2007; restrukturyzacja elektroenergetyki oraz bezpieczeństwo sieci energetycznych; funkcjonowanie i przyczyny upadłości Zakładów Mięsnych Plock SA; gospodarowanie wybranymi składnikami majątku trwałego Polskiej Akademii Nauk; działania służb publicznych w zakresie recyklingu sprzętu technicznego;*
- 4) komunikacja, łączność i systemy transportowe: *działalność PKP CARGO SA na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych; funkcjonowanie systemu monitorowania inwestycji kolejowych w PKP PLK SA; koordynacja robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontów dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich; gospodarowanie mieniem oraz realizacja zadań nadawcy publicznego przez Telewizję Polską SA;*
- 5) edukacja, nauka i dziedzictwo narodowe: *organizacja i finansowanie studiów podyplomowych w publicznych szkołach wyższych; organizacja i finansowanie kształcenia specjalnego;*
- 6) obrona narodowa i bezpieczeństwo wewnętrzne: *realizacja zobowiązań offsetowych wynikających z kontraktu na zakup samolotów F-16; funkcjonowanie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich; organizacja i funkcjonowanie akademii wojskowych i wyższych szkół oficerskich, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej i mienia oraz struktury zatrudnienia w latach 2005-2007 (I kwartał);*
- 7) praca, zabezpieczenie społeczne, ochrona zdrowia, turystyka: *realizacja wybranych zadań Narodowego Programu Zwalczania Chorób Nowotworowych w latach 2006-2008 (I półrocze); finansowanie oraz dostępność leczenia kardiologicznego w latach 2003-2007 (I półrocze) z uwzględnieniem realizacji wybranych zadań Narodowego Programu Profilaktyki i Leczenia Chorób Układu Sercowo-Naczyniowego POLKARD; funkcjonowanie Polskiej Organizacji Turystycznej;*
- 8) środowisko, rolnictwo i zagospodarowanie przestrzenne: *postępowanie z organizmami genetycznie modyfikowanymi; legalizacja samowoli budowlanych oraz prawidłowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych; prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę; monitoring środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego.*

Udział w pracach legislacyjnych

Przedstawiciele NIK uczestniczyli w pracach legislacyjnych prowadzonych w komisjach Sejmu RP. Zgłaszali uwagi i przedstawiali stanowisko Izby, zarówno w sprawach poselskich inicjatyw ustawodawczych, jak i projektów rządowych wniesionych do Sejmu RP, szczególnie tych, do których Izba przedkładała uwagi podczas wcześniejszych faz procesu legislacyjnego.

W 2009 r. służby prawne reprezentowały NIK podczas prac Komisji: ds. Kontroli Państwowej nad projektem *ustawy o zmianie ustawy o NIK*, Finansów Publicznych i Podkomisji stałej do kontroli realizacji budżetu oraz Edukacji, Nauki i Młodzieży – Podkomisji nadzwyczajnej ds. Informacji NIK o wynikach kontroli gospodarowania wybranymi składnikami majątku trwałego PAN.

Przedmiotem prac Komisji ds. Kontroli Państwowej był – opracowany przez Podkomisję Nadzwyczajną ds. przygotowania komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o NIK¹³ – projekt ustawy, nowelizujący przede wszystkim: przepisy dotyczące postępowania kontrolnego, określający podstawę prawną przeprowadzania wspólnych kontroli z ETO oraz z naczelnymi organami kontroli innych państw, obejmujący audytem zewnętrznym wykonanie budżetu oraz gospodarki finansowej NIK, dokonujący zmian w procedurze powoływania i odwoływania wiceprezesów oraz obsadzania stanowisk dyrektorów i wicedyrektorów jednostek organizacyjnych, a także wprowadzający regulację dotyczącą postępowania dyscyplinarnego w odniesieniu do pracowników mianowanych¹⁴.

Prace sejmowej Podkomisji stałej do kontroli realizacji budżetu poświęcone były rozpatrzeniu rządowych projektów ustawy o finansach publicznych oraz *ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*. W czasie posiedzeń przedstawiciele NIK zgłaszali propozycje do poszczególnych rozwiązań, z których część została przyjęta.

Obecność przedstawicieli NIK na posiedzeniu Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży związana była z rozpatrywaniem przygotowanej przez NIK informacji o wynikach kontroli gospodarowania wybranymi składnikami majątku trwałego Polskiej Akademii Nauk oraz informacji Prezesa PAN o inwentaryzacji majątku pozostającego w gestii Akademii oraz strategii optymalnego nim zarządzania. Udzielane odpowiedzi dotyczyły wątpliwości związanych z kontrolowaną działalnością, m.in. trudnościami interpretacyjnymi przepisów prawa w tym zakresie.

Współpraca z Komisją ds. Kontroli Państwowej

Wykonując obowiązki wobec Sejmu RP, NIK w 2009 r. sukcesywnie przekazywała Komisji ds. Kontroli Państwowej informacje o wynikach kontroli, łącznie z *Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.* Przedłożyła również *Sprawozdanie z działalności NIK w 2008 r.*, *Plan pracy NIK na 2010 r.*, *Projekt budżetu NIK na 2010 r.*, a także opracowania mające związek z zaplanowaną tematyką posiedzeń Komisji: *Zalätwanie skarg i wniosków skierowanych do NIK w 2008 r.*, *Współpraca NIK z innymi organami kontroli* oraz *Współpraca międzynarodowa NIK w latach 2007-2008*.

Wspomniane dokumenty i opracowania, stosownie do zasad określonych w *Regulaminie Sejmu RP*¹⁵, zostały rozpatrzone przez Komisję na kolejnych posiedzeniach: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.* wraz z informacją o wykonaniu budżetu NIK w cz. 07; *Sprawozdanie z działalności NIK w 2008 r.* łącznie z opiniami poszczególnych komisji sejmowych; *Projekt budżetu NIK na 2010 r. w powiązaniu z projektem ustawy budżetowej na 2010 r.* Omawiane były także, zgłoszone przez komisje sejmowe, sugestie tematów kontroli do *Planu pracy NIK na 2010 r.* Komisji zaprezentowano także 11 informacji o wynikach kontroli.

W większości posiedzeń uczestniczył Prezes NIK, wiceprezesi, a także dyrektorzy jednostek organizacyjnych – 9 spośród 43 posiedzeń Komisji, które odbyły się w 2009 r. poświęcono rozpatrywaniu komisyjnego projektu *ustawy o zmianie ustawy o NIK*. Prezes NIK i wiceprezesi prezentowali na posiedzeniach Komisji dokumenty dotyczące działalności NIK oraz referowali materiały i opracowania przygotowane na posiedzenia. Brali również udział w dyskusji nad komisyjnym projektem *ustawy o zmianie ustawy o NIK*, przedstawiając stanowisko NIK odnośnie projektowanych zapisów oraz odpowiadali na pytania posłów.

- 1) Na posiedzeniu w dniu 2 lutego 2009 r., w obecności Prezesa NIK, wiceprezesów, dyrektora generalnego, a także członków Kolegium NIK, Komisja kontynuując wcześniejsze prace, przeprowadziła pierwsze czytanie komisyjnego projektu *ustawy o zmianie ustawy o NIK*. Przedstawiając uzasadnienie, wiceprzewodniczący Komisji podkreślił, że projekt dostosowuje niektóre rozwiązania obowiązującej ustawy do przepisów *Konstytucji RP*, które równocześnie upraszczają i skracają czas trwania postępowania kontrolnego, co czyni go bardziej przejrzystym dla kontrolowanych. Zakres przedmiotowy kontroli poszerzono o audyt wewnętrzny, zaś podmiotowy – o organy utworzone po wejściu w życie *ustawy o NIK*. Projekt uzupełnia katalog dokumentów, które NIK ma obowiązek przedkładać Sejmowi – o analizy wykorzystania wniosków *de lege ferenda*. Zawiera też podstawę prawną do występowania Prezesa NIK do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie

13 Por. podrozdział pn. *Współpraca z Komisją ds. Kontroli Państwowej*.

14 Por. przypis 13 w rozdziale I.2 *Sprawozdania*.

15 Do właściwości Komisji ds. Kontroli Państwowej, zgodnie z *Regulaminem Sejmu RP* stanowiącym załącznik do uchwały Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2009 r. nr 5, poz. 47 ze zm.), należą m.in. sprawy działalności NIK, a w szczególności: opiniowanie planu pracy NIK oraz rocznego sprawozdania z działalności, projektu statutu, budżetu i sprawozdania z jego wykonania, opiniowanie innych rozstrzygnięć organów Sejmu oraz wniosków wynikających z *ustawy o NIK*, dokonywanie okresowych ocen działalności NIK, w tym analizy przeprowadzonych kontroli i stanu realizacji wystąpień pokontrolnych.

stanowiska w sprawie, przedstawianych w dokumentach pokontrolnych, wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Włączono do niego również regulacje dotyczące postępowania kontrolnego, ujęte dotychczas w zarządzeniu Prezesa NIK z 1 marca 1995 r. oraz wprowadzono zmiany wynikające z zaleceń przeglądów partnerskich. Zaproponowano sporządzanie jednego dokumentu – wystąpienia pokontrolnego, które jest połączeniem dotychczasowego protokołu kontroli i wystąpienia pokontrolnego, ponadto zrezygnowano z obowiązku podpisywania wystąpienia w nowym jego kształcie przez kierownika jednostki kontrolowanej. W związku z tym postępowanie odwoławcze ograniczone będzie do rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych, które może zgłosić kierownik jednostki kontrolowanej (dotychczas uprawnienie to przysługiwało każdemu podmiotowi, któremu przekazano wystąpienie). Zaproponowano też wydłużenie terminu do zgłaszania zastrzeżeń z 7 do 14 dni. Ponadto wprowadzono inne zmiany: pojęcie *pracownicy nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne* zastąpiono pojęciem *kontrolerzy*, wprowadzono podział organizacyjny na jednostki kontrolne (departamenty i delegatury), zatrudniające kontrolerów i jednostki niekontrolne (biura), zatrudniające pracowników na podstawie umowy o pracę. Zmieniono nazwę stanowiska doradcy Prezesa NIK na radcę Prezesa NIK, wprowadzono też zasadę, iż kontrolerem może być mianowana wyłącznie osoba, która odbyła aplikację kontrolerską. Na stanowiskach kontrolerskich zatrudniane będą osoby wybrane w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru (rozwiązanie to jest już stosowane w NIK), natomiast stanowiska kierownicze będą obsadzane w drodze konkursu na czas określony 5 lat (pełne wdrożenie tej zasady przewidziano po upływie pięciu lat od wejścia w życie ustawy). Rozdział IV a, który reguluje odpowiedzialność dyscyplinarną pracowników mianowanych, daje im prawo odwołania się od orzeczeń wydanych przez odwoławczą komisję dyscyplinarną do sądu administracyjnego. Wreszcie zastrzono przepisy karne – kwalifikowanie utrudniania lub udaremniania prowadzenia kontroli będzie traktowane jako występki (dotychczas jako wykroczenie).

Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przekazała stanowisko rządu do projektu, który uznał, iż zakres zmian uzasadnia uchwalenie nowej ustawy. Rada Ministrów zarekomendowała m.in. wprowadzenie obowiązku przeprowadzania, raz na 3 lata, zlecanego przez Sejm audytu zewnętrznego NIK; zastrzeżenia wymagań dla kandydatów na stanowiska dyrektorów – mogłyby się o nie ubiegać osoby, które w okresie co najmniej 5 lat poprzedzających konkurs były pracownikami NIK lub wykonywały zadania związane z kontrolami w jednostkach sektora finansów publicznych, a w tym czasie nie pełniły funkcji w organach partii politycznych, z rekomendacją przeprowadzenia konkursu na te stanowiska w ciągu sześciu miesięcy od wejścia w życie ustawy, a także mianowania ich, po upływie pięcioletniego okresu pełnienia funkcji, na stanowiska doradców, a nie jak przewiduje projekt – radców prezesa NIK. Rząd uznał, iż konieczne jest także wprowadzenie przepisu uniemożliwiającego pracownikom NIK zawierania umów cywilnoprawnych, na preferencyjnych warunkach, z jednostkami podlegającymi kontroli NIK. Zaproponował też wydłużenie do 21 dni termin na zgłoszenie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. W sprawie rozwiązań dotyczących przedstawiania stanowiska wobec wniosków *de lege ferenda* Minister argumentowała, że brak jest uzasadnienia do nakładania na Prezesa Rady Ministrów takich obowiązków – właściwym rozwiązaniem byłoby przyznanie Prezesowi NIK prawa do występowania w tej sprawie do premiera za pośrednictwem Marszałka Sejmu. Wydłużeniu powinien też ulec, z 30 do 60 dni, termin na przedłożenie przez Prezesa Rady Ministrów stanowiska wobec tych wniosków.

Zabierając głos Prezes NIK podkreślił, że większość proponowanych zmian służy poprawie funkcjonowania Izby. Są jednak i takie, które budzą zaniepokojenie, i wbrew deklarowanym intencjom, mogą spowodować negatywne skutki. Mechaniczne połączenie protokołu i wystąpienia w jeden dokument nie buduje nowej jakości. W dokumencie tym musiałby się znaleźć cały stan faktograficzny, a także oceny i wnioski, co nie będzie dla kontrolowanego czytelniejsze, godzi natomiast w kontradyktoryjność i obiektywizm postępowania kontrolnego. Do tej pory kontrolowany potwierdzał stan faktyczny podpisem na protokole. To uprawnienie zostaje mu odebrane, łącznie z możliwością naprawienia źle lub mylnie zinterpretowanych ustaleń. W konsekwencji NIK będzie formułowała oceny, nie mając całkowitej pewności, że stan faktyczny jest zgodny z rzeczywistością, ponieważ nie będzie potwierdzany przez kontrolowanego. Dla obu stron obowiązujące dziś rozwiązania są bardziej korzystne. Proponowane zmiany są więc eksperymentem na sprawdzonej procedurze obowiązującej konstytucyjny organ kontroli. Jest ona wzorem dla innych organów kontroli i inspekcji, co przeczy ocenie, że jest ona jakoby nieprzyjazna dla kontrolowanego. Można uprościć procedurę, przez pozostawienie prawa do rozpatrywania zastrzeżeń do protokołu wyłącznie w gestii komisji odwoławczej. Przypomniał, że w raporcie z przeglądu partnerskiego dokonanego przez duński Urząd Kontroli zapisano wprawdzie, że połączenie protokołu i wystąpienia mogłoby się przyczynić do zwiększenia przejrzystości,

ale jednocześnie przytoczono odmienne opinie od podmiotów podlegających kontroli NIK (urzędnicy Ministerstwa Finansów twierdzili, że wolą dotychczasową procedurę).

Odnosząc się do propozycji umożliwienia składania zastrzeżeń byłym kierownikom jednostek kontrolowanych, Prezes NIK wyraził obawę, że może to doprowadzić do wydłużenia postępowania kontrolnego, bez gwarancji poprawy jakości kontroli. NIK może znaleźć się w sytuacji, w której będzie angażowana niejako wewnątrz sporu instytucjonalnego właściwego kontroli wewnętrznej, a NIK jest kontrolerem zewnętrznym.

Podkreślając, że co do zasady podziela pogląd, że status pracownika mianowanego powinien przysługiwać wyłącznie tym, którzy uczestniczą w postępowaniem kontrolnym, Prezes NIK stwierdził, że regulowanie tej sprawy przez zmianę struktury organizacyjnej, jest posunięciem niespotykanym w procesie stanowienia prawa, niepotrzebnym, a także sprzecznym z uzasadnieniem, w którym mówi się o potrzebie większej elastyczności w zarządzaniu NIK.

Mimo pewnych korzyści, faktycznie więcej szkody przyniesie wprowadzenie kadencyjności dyrektorów i wicedyrektorów – osłabi ono ich pozycję wobec podwładnych. Prezes NIK podkreślił, że rozwiązania prawne wzmacniające uprawnienia dyrektora (podpisywanie dokumentu z kontroli) oraz jednoczesne osłabianie jego pozycji, jest przez NIK w innych wypadkach krytykowane, jako stwarzające możliwość zaistnienia mechanizmów przeczących przejrzystości. Rozwiązanie proponowane nie jest także dobre, ponieważ podstawową gwarancją bezstronności są stabilne warunki zatrudnienia.

Podkreślając, że Prezes Rady Ministrów i ministrowie podlegają kontroli, Prezes NIK stwierdził, że proponowane rozwiązanie nie nakłada systemowo nowego obowiązku na premiera, już obecnie zobowiązanego do odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne. Ustawodawca wychodzi naprzeciw postulatam, pojawiającym się od wielu już lat, aby wnioski *de lege ferenda* były traktowane w sposób szczególny. Wystąpienia do Marszałka Sejmu Prezes NIK może kierować już obecnie. Procedura ta jest jednak zarezerwowana dla sytuacji wyjątkowych. Gdyby chciał ją stosować do wniosków *de lege ferenda*, które mogą być załatwione przez Prezesa Rady Ministrów lub określonych ministrów, potrzebne byłyby zmiany tych procedur, a być może także porządku konstytucyjnego.

Odpowiadając na pytania posłów dotyczące audytu finansowego Prezes NIK stwierdził, że w niektórych krajach europejskich jest on w najwyższych organach kontroli przeprowadzany, nigdzie jednak audytowi nie podlega funkcja kontrolna, ponieważ mogłoby to budzić wątpliwości co do niezawisłości najwyższego organu kontroli.

Na sześciu kolejnych posiedzeniach Komisji, podczas których kontynuowano prace nad projektem *ustawy o zmianie ustawy o NIK*, Prezes NIK i wiceprezes przedstawiali stanowisko Izby do zgłaszanych propozycji, w tym m.in. w kwestii audytu zewnętrznego. W tej sprawie podkreślali, iż przynależny NIK status naczelnego organu kontroli powoduje, że audyt nie powinien być prowadzony przez firmę zewnętrzną, a jedynie przez Sejm. Audyt, któremu podlegałaby działalność kontrolna NIK, naruszałby niezależność NIK, byłby niezgodny z Konstytucją RP, nie wspominając o standardach przyjętych przez INTOSAI w Deklaracji z Limy. Odnosząc się do propozycji związanych z powoływaniem wiceprezesów – ustalenia ich liczby oraz możliwości powoływania bez wniosku Prezesa NIK, zwracano uwagę, iż rozwiązanie to utrudni kierowanie Izbą, może też, w pewnych okolicznościach, doprowadzić do utraty przez NIK wiarygodności.

- 2) Na posiedzeniu w dniu 1 kwietnia 2009 r. Prezes NIK przedstawił informację o *Współpracy NIK z innymi organami kontroli*. Oceniając tę współpracę zaakcentował, że NIK jako naczelnemu organowi kontroli państwowej przysługują szczególnie uprawnienia w stosunku do innych organów kontroli i inspekcji działających w państwie – mają one obowiązek współdziałania z Izbą, natomiast nie są jej podporządkowane. Formy współpracy określa art. 12 *ustawy o NIK*, który stanowi, że organy te są zobowiązane do udostępniania NIK, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy; przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK; przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie NIK.

Z tymi organami, z którymi współpraca ma charakter ciągły, Izba zawiera porozumienia. Współpracuje też ze specjalistycznymi organami kontroli i inspekcji – niekiedy jest ona niezbędna, aby został osiągnięty cel kontroli. Świadczy też pomoc w szkoleniu kontrolerów – organizowana co roku aplikacja kontrolerska jest otwarta również dla pracowników wykonujących zadania kontrolne w urzędach administracji rządowej i samorządowej¹⁶.

Prezentując opracowanie pn. *Współpraca międzynarodowa NIK w latach 2007-2008*, Prezes NIK zwrócił uwagę na prowadzone, we współpracy z partnerami zagranicznymi, kontrole równoległe. Były one podejmowane w obszarze ochrony środowiska, współpracy transgranicznej, dotyczyły także wykorzystania środków funduszy strukturalnych i kwestii podatkowych. NIK uczest-

16 Współpraca NIK z innymi organami kontroli z w 2008 r. została szczegółowo omówiona w *Sprawozdaniu z działalności NIK w 2008 r.* Por. rozdział III.5, str. 145-152.

niczyła też w kontrolach inicjowanych przez grupy robocze EUROSAI i Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO, a także w ramach współpracy bilateralnej i transgranicznej, głównie z krajami sąsiednimi.

Wspominając o kontrolach prowadzonych w Polsce przez ETO, Prezes NIK zaakcentował ich wielopłaszczyznowe znaczenie – kontrolerzy NIK starają się pomóc swoim kolegom z ETO w lepszym rozumieniu zagadnień polskiej administracji, jak i kontrolowanym – w poznaniu specyfiki pracy kontrolerów ETO.

Współpraca międzynarodowa to także wymiana doświadczeń i wiedzy oraz transfer standardów. Cele te realizowane są przez uczestnictwo NIK w pracach organizacji zrzeszających najwyższe organy kontroli państwowej – INTOSAI, EUROSAI, a także w pracach Komitetu Kontaktowego. W ramach INTOSAI uczestniczy w pracach grup roboczych ds.: ochrony środowiska; kontroli systemów informatycznych; prywatyzacji i regulacji gospodarczych i partnerstwa publiczno-prywatnego; oceny skuteczności programów publicznych oraz ds. kluczowych wskaźników krajowych. W ramach EUROSAI NIK uczestniczy natomiast w pracach grup roboczych ds.: kontroli środowiska, technologii informatycznych, benchmarkingu administracji podatkowej, ulg podatkowych i Komitecie ds. szkoleń. W ramach Komitetu Kontaktowego NIK bierze udział w pracach grup roboczych ds.: współpracy narodowych organów kontroli i ETO, wspólnych standardów, funduszy strukturalnych, podatku VAT oraz krajowych raportów o zarządzaniu środkami UE.

Wspominając o VII kongresie EUROSAI, który odbył się w 2008 r. w Krakowie, zaakcentował fakt przejęcia prezydencji tej organizacji na trzy lata.

Odpowiadając na pytania posłów Prezes NIK stwierdził, że prowadząc kontrole wykorzystania środków unijnych od początku ich napływu do Polski (począwszy od programów PHARE i ISPA), Izba przyczyniła się do zrjonalizowania wykorzystania środków z tych źródeł. Już pierwsze kontrole pokazały, że były one wykorzystywane głównie na mało użyteczne opracowania teoretyczne. W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych zaczęto je przeznaczać na bezpośrednie cele inwestycyjne. Metodyka i zakres kontroli środków europejskich są omawiane na forum Komitetu Kontaktowego, we współpracy z ETO, aby kontrole realizowane w różnych państwach były porównywalne. Bieżące oceny wykorzystania środków unijnych są zróżnicowane w zależności od tego, jakich programów dotyczą i jakiego etapu zaawansowania. NIK co roku prowadzi takie kontrole, w coraz większym też zakresie chce badać nie tylko stopień wykorzystania środków unijnych, ale też skalę uzyskanych efektów¹⁷.

- 3) Na posiedzeniu w dniu 21 kwietnia 2009 r. wiceprezes NIK przedstawił informację o *Załatwianiu skarg i wniosków skierowanych do NIK w 2008 r.* Stwierdził, że aby zapewnić w Izbie właściwą realizację przepisów *Kpa* w tym zakresie, zarządzeniem Prezesa NIK określono tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków.

Autorami prawie 4 tys. skarg byli m.in.: przedstawiciele zakładów pracy, wspólnot mieszkaniowych, gmin, eurodeputowani, posłowie, senatorowie i radni, członkowie związków i stowarzyszeń oraz osoby fizyczne. Przedmiotem skarg były najczęściej zaniedbania lub nienależyte wykonywanie zadań przez organy administracji publicznej lub przez pracowników urzędów tych organów, naruszanie praworządności lub słusznym interesów obywateli, przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skargi i wnioski są wykorzystywane jako źródło informacji o występowaniu negatywnych zjawisk w funkcjonowaniu państwa. Stanowią nie tylko inspirację do podejmowania kontroli doraźnych, ale także planowych.

Omawiając sposób postępowania ze sprawami kierowanymi do NIK przez posłów na Sejm RP zaznaczył, że zgodnie z *ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora* mają oni określone uprawnienia – może podejmować interwencje dla załatwienia sprawy, którą wniósł we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, ma również prawo zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania. W 2008 r. zarejestrowano w NIK 68 spraw wniesionych przez posłów. Większość stanowiły wnioski o przeprowadzenie kontroli. Uwzględniono 36 z nich, a przedstawione sprawy zakwalifikowano do zbadania¹⁸.

Opiniowanie rządowych projektów aktów prawnych

NIK uczestniczy w procesie legislacyjnym związanym z rządowymi inicjatywami ustawo-dawczymi i przygotowaniem projektów aktów wykonawczych do ustaw – przede wszystkim w sprawach mogących oddziaływać na uprawnienia kontrolne NIK i wynikających z przedstawianych przez Izbę wniosków pokontrolnych.

17 Współpraca międzynarodowa NIK w latach 2007-2008 została szczegółowo omówiona w *Sprawozdaniach z działalności NIK w 2007 r. i 2008 r.* Por. rozdział I.5 odpowiednio na str. 49-59 oraz 49-60.

18 Załatwianie skarg i wniosków skierowanych do NIK w 2008 r. zostało szczegółowo omówione w *Sprawozdaniu z działalności NIK w 2008 r.* Por. rozdział III.7, str. 159-173.

W 2009 r. NIK, w ramach uzgodnień międzyresortowych¹⁹, zaopiniowała 204 rządowe dokumenty (w 2008 r. – 85)²⁰, z tego projekty 164 rozporządzeń, 25 ustaw oraz 15 innych projektów. W opiniach przedstawiono wnioski wynikające z przeprowadzonych kontroli, zgłoszono uwagi o charakterze prawnosystemowym i legislacyjnym. W wypadku niektórych dokumentów Prezes NIK skierował wystąpienia bezpośrednio do członków Rady Ministrów lub innych organów. Spośród ważniejszych rządowych inicjatyw ustawodawczych – projektów ustaw, które były opiniowane w roku sprawozdawczym, wymienić należy:

1) Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

Zgłoszone uwagi miały na celu doprecyzowanie proponowanych rozwiązań. W projekcie przewidziano możliwość udzielania przez pracodawcę pomocy w przypadku podnoszenia kwalifikacji zawodowych z inicjatywy pracownika, jednak nie określono przesłanek odmowy udzielenia takiej pomocy. Dopuszczono też możliwość nałożenia na pracownika w umowie szkoleniowej obowiązku zwrotu otrzymanej pomocy, w razie rozwiązania stosunku pracy w trybie art. 52. Zamiast wskazywania tego przepisu NIK zaproponowała podanie jako przesłanki rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika, co wpłynie na uniwersalność tej regulacji (art. 52 nie ma zastosowania do wszystkich grup pracowników). Podobnie, zamiast wskazywania art. 55 jako podstawy rozwiązania stosunku pracy, właściwym byłoby podanie przesłanek wymienionych w tym przepisie. Treść przesłanego zestawienia uwag wskazuje, że propozycje NIK zostały uwzględnione w kolejnej wersji projektu ustawy.

2) Projekt ustawy o pomocy państwa pracodawcom w przeciwdziałaniu rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników

Zwrócono uwagę na to, że wydatki związane z realizacją ustawy mogą nadmiernie obciążyć Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, czego skutkiem może być konieczność zaciągania kredytów na pokrycie zobowiązań lub niewykonanie dotychczasowych obowiązków ustawowych. W kwestii finansowania studiów podyplomowych wskazano, że w projekcie nie uzasadniono celowości włączenia do regulacji tej formy kształcenia, a także ujęcia jej w tak znaczącej kwocie. Odnosząc się do procedur dotyczących zasad i trybu składania oraz rozpatrywania wniosków o świadczenia wskazano, że zostały one nadmiernie rozbudowane, co może skutkować przewlekłością w przyznawaniu świadczeń.

3) Projekt ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych

W projekcie zwrócono m.in. uwagę na: budzącą problemy interpretacyjne przesłankę racjonalizacji zatrudnienia; brak wyraźnego rozstrzygnięcia kwestii dotyczącej możliwości zmieniania lub rozwiązywania na podstawie przepisów projektowanej ustawy stosunków pracy pochodzących z mianowania, a zawartych na podstawie przepisów tzw. pragmatyk służbowych, gwarantujących stabilność zatrudnienia; konieczności wskazania w projekcie trybu dochodzenia roszczeń przez pracowników mianowanych z tytułu zmiany lub rozwiązania stosunku pracy w związku z racjonalizacją zatrudnienia; rozwiązania przyznające Prezesowi Rady Ministrów prawo do dowolnego kształtowania zakresu stosowania ustawy, przez swobodne decydowanie o wyłączeniu niektórych podmiotów spod jej jurysdykcji. Uwagi omówiono dodatkowo na spotkaniu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, poświęconym temu projektowi.

4) Założenia do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej

Uwagi, ze względu na korzystanie w projektowanych założeniach z regulacji prawnych dotyczących postępowania kontrolnego NIK, wynikały głównie z doświadczeń Izby w praktycznym ich stosowaniu. Przyjęte przez projektodawców alternatywne rozwiązania, jak wyjaśniano na konferencji uzgodnieniowej, były zamierzone i podyktowane zostały potrzebą jak najsprawniejszego działania kontrolerów w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji. W związku z tym część uwag zgłoszonych przez NIK zostało uwzględnionych, część stała się bezprzedmiotowa, niektóre zaś przyczyniły się do doprecyzowania projektowanych rozwiązań.

¹⁹ W trybie określonym uchwałą nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. – Regulaminem pracy Rady Ministrów.

²⁰ Nadesłane do NIK lub udostępnione na stronach internetowych właściwych organów.

Egzekwowanie odpowiedzialności przypisanej prawem

4.

**Zawiadomienia
o przestępstwach
i wykroczeniach**

**Zawiadomienia
w sprawach
o naruszenie
dyscypliny finansów
publicznych**

**Oceny wskazujące
na niezasadność
zajmowania
stanowiska**

**Wnioski w sprawach
o uchylanie się od
kontroli**

W razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, NIK zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń oraz informuje o tym kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej i właściwy organ państwowy lub samorządowy. Organy ścigania obowiązane są powiadomić NIK o wynikach postępowania. Izba posiada też prawo składania wniosków o ukaranie i zawiadomień w sprawach dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych²¹ oraz uprawnienie do przedstawiania w wystąpieniach pokontrolnych ocen wskazujących na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości²². Może również kierować do sądu wnioski przeciwko osobom uchylającym się od kontroli lub utrudniającym jej przeprowadzenie²³.

Zawiadomienia o przestępstwach i wykroczeniach

Zawiadomienia w sprawie i przeciwko określonym osobom przekazuje się organom ścigania wówczas, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że przestępstwo zostało popełnione. Oceny dowodów dokonuje się na podstawie akt kontroli²⁴.

Liczba zawiadomień i charakterystyka zarzutów

NIK przekazała w 2009 r. organom powołanym do ścigania przestępstw i wykroczeń²⁵ 143 zawiadomienia (w 2008 r. 156 zawiadomień i 3 wnioski o ukaranie do sądów grodzkich). Dane o liczbie wysłanych zawiadomień i wniosków, w podziale na poszczególne kategorie adresatów i w porównaniu z analogicznymi danymi z 2008 r., ilustruje tabela nr 7.

Tabela nr 7.

Zawiadomienia do organów ścigania przestępstw i wykroczeń oraz wnioski o ukaranie do sądów, skierowane przez NIK w latach 2008-2009					
Lp.	Zawiadomienia (wnioski o ukaranie) skierowane do:	2008 r.		2009 r.	
		Liczba zawiadomień (wniosków)	Struktura (w %)	Liczba zawiadomień (wniosków)	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6
1	Organów ścigania przestępstw, z tego:	156	98,1	143	100,0
1.1.	- jednostki organizacyjne Prokuratury	109	68,5	101	70,6
1.2.	- jednostki organizacyjne Policji	2	1,3	4	2,8
1.3.	- urzędy skarbowe	24	15,1	12	8,4
1.4.	- inspektorzy nadzoru budowlanego ^{1/}	14	8,8	20	14,0
1.5.	- Państwowa Inspekcja Pracy	3	1,9	1	0,7
1.6.	- Państwowa Straż Pożarna ^{2/}	1	0,6	-	-
1.7.	- Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	-	-	2	1,4
1.8.	- Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego	3	1,9	1	0,7
1.9.	- Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	-	-	1	0,7
1.10.	- starostwo powiatowe	-	-	1	0,7
2	Sądów grodzkich	3	1,9	-	-
x	Razem	159	100,0	143	100,0

^{1/} Powiatowi i wojewódzcy. ^{2/} Komendant wojewódzki.

Strukturę czynów zabronionych, które były podstawą przekazania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, ilustrują natomiast dane przedstawione w tabeli nr 8.

21 Art. 63 ustawy o NIK.

22 Art. 60 ust. 3 i 4 ustawy o NIK.

23 Art. 98 ustawy o NIK.

24 Ujawnione nieprawidłowości nie zawsze odzwierciedlają całokształt bezprawnego działania. Dlatego też zebranie dowodów umożliwiających pełną ocenę zarzucanego czynu zabronionego, często przy użyciu technik i procedur operacyjnych, należy do organów ścigania.

25 Oraz innych czynów, za które przewidziana jest ustawowa odpowiedzialność.

Tabela nr 8.

Struktura zawiadomień przekazanych w 2009 r. organom ścigania przestępstw (według rodzaju postawionych zarzutów)

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu rangi ustawowej	Zawiadomienia w 2009 r.	
		Liczba ^{1/}	Struktura (w %)
1	2	3	4
1	Poświadczenie nieprawdy w dokumentach lub fałszowanie dokumentów oraz używanie tego rodzaju dokumentów (art. 270, 271 i 273 Kk)	30	21,8
2	Nieprowadzenie ksiąg rachunkowych, niesporządzenie sprawozdania finansowego (art. 77 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości) ^{2/}	25	18,2
3	Nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie ciężących obowiązków i wyrządzenie znacznej bądź w wielkich rozmiarach szkody majątkowej (art. 296 Kk) ^{3/}	20	14,5
4	Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego działającego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 Kk)	13	9,4
5	Przestępstwa i wykroczenia określone w art. 90 ustawy – Prawo budowlane	9	6,5
6	Działanie określonej osoby na szkodę spółki handlowej (art. 585 Kodeksu spółek handlowych)	8	5,8
7	Przedłożenie dokumentów stwierdzających nieprawdę, w celu wyludzenia kredytu, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego (art. 297 Kk)	7	5,1
8	Sprzedaż napojów alkoholowych bez wymaganego zezwolenia (art. 43 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi)	6	4,4
9	Doprowadzenie innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (art. 286 Kk)	5	3,6
10	Składanie fałszywych zeznań (art. 233 Kk)	5	3,6
11	Przekazywanie, wbrew obowiązkowi, danych statystycznych niezgodnych ze stanem faktycznym (art. 56 ust. 1 ustawy o statystyce publicznej)	2	1,5
12	Udaremnianie lub ograniczanie, przez dłużnika kilku wierzycieli, zaspokajania ich wierzytelności (art. 301 i 302 Kk) ^{4/}	1	0,7
13	Składowanie, usuwanie, przerabianie, unieszkodliwianie lub przewożenie odpadów lub substancji w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu wielu osób lub spowodować zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 183 Kk)	1	0,7
14	Przyjmowanie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub żądanie takiej korzyści w związku z pełnieniem funkcji publicznej (art. 228 Kk)	1	0,7
15	Naruszenie, przez osobę administrującą danymi, obowiązku zabezpieczenia danych przed zabraniem przez osobę nieuprawnioną, uszkodzeniem lub zniszczeniem (art. 52 ustawy o ochronie danych osobowych)	1	0,7
16	Podjęmowanie lub prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie transportu lotniczego i innych usług lotniczych bez wymaganej koncesji, zezwolenia lub certyfikatu albo niezgodnie z ich warunkami lub ograniczeniami (art. 211 ust. 1 pkt 10 Prawa lotniczego)	1	0,7
17	Naruszenie interesów majątkowych właściciela mienia objętego przetargiem publicznym albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany (art. 305 Kk)	1	0,7
18	Niedobranie przez płatnika podatku albo pobranie go w kwocie niższej od należnej (art. 78 Kks)	1	0,7
19	Wykonywanie obowiązków wymienionych w tytule III i IV przez ogłaszanie danych nieprawdziwych albo przedstawianie ich organom spółki, władzom państwowym lub osobie powołanej do rewizji (art. 578 Kodeksu spółek handlowych)	1	0,7
X	Razem	138	100,0

^{1/} Dotyczy liczby czynów zabronionych, które były podstawą skierowania zawiadomień. ^{2/} Oraz prowadzenie ksiąg wbrew przepisom ustawy lub podawanie w nich nierzetelnych danych oraz sporządzenie sprawozdania niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarcie w nim nierzetelnych danych. ^{3/} Przez osoby obowiązane do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą. ^{4/} Przez tworzenie nowej jednostki gospodarczej i przenoszenie na nią składników swojego majątku oraz w razie grożącej niewypłacalności lub upadłości, nie mogąc zaspokoić wszystkich wierzycieli, spłacanie lub zabezpieczanie tylko niektórych, tj. działanie na szkodę pozostałych.

Największą grupę czynów objętych przekazanymi zawiadomieniami (30, tj. 22%), było poświadczenie nieprawdy w dokumentach lub fałszowanie dokumentów oraz używanie tego rodzaju dokumentów (w 2008 r. były one podstawą skierowania 17 zawiadomień, wzrost o 76%)

W relacji do roku poprzedniego, wyższy poziom osiągnęła liczba czynów: polegających na nadużyciu uprawnień lub niedopełnieniu ciężących obowiązków przez osoby obowiązane do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą i wyrządzeniu znacznej lub w wielkich rozmiarach szkody majątkowej (odpowiednio 15 i 20, wzrost o 33%); określonych w art. 90 *Prawa budowlanego* (6 i 9, wzrost o 50%); polegających na doprowadzeniu innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (3 i 5, wzrost o 67%) oraz składaniu fałszywych zeznań (3 i 5, wzrost o 67%)

Na takim samym poziomie utrzymała się liczba czynów polegających na składowaniu, usuwaniu, przerabianiu, unieszkodliwianiu lub przewożeniu odpadów (substancji) w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu wielu osób lub spowodować zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (odpowiednio 1 i 1).

W porównaniu z 2008 r., na niższym poziomie kształtowała się natomiast liczba czynów polegających na nieprowadzeniu ksiąg rachunkowych, prowadzeniu ich wbrew przepisom ustawy lub podawaniu w księgach nierzetelnych danych oraz niesporządzeniu sprawozdania finansowego, sporządzeniu go niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarciu w nim nierzetelnych danych (43 i 25, spadek o 42%). Zmniejszyła się też liczba czynów polegających na: działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego przez funkcjonariusza publicznego, przez przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków (16 i 13, spadek o 19%), działaniu określonej osoby na szkodę spółki handlowej (16 i 8, spadek o 50%) oraz przedłożeniu dokumentów stwierdzających nieprawdę, w celu wyłudzenia kredytu, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego (11 i 7, spadek o 36%). Mniejsza była także liczba czynów polegających na: sprzedaży napojów alkoholowych bez wymaganego zezwolenia (7 i 6, spadek o 14%), przekazywaniu, wbrew obowiązkowi, danych statystycznych niezgodnych ze stanem faktycznym (3 i 2, spadek o 33%) oraz udaremnianiu lub ograniczaniu, przez dłużnika kilku wierzycieli, zaspokajania ich wierzytelności (2 i 1, spadek o 50%).

Za popełnienie wykroczeń określonych w art. 93 pkt 8 i 9 ustawy – *Prawo budowlane*, NIK skierowała 18 zawiadomień do powiatowych lub wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego (w 2008 r. odpowiednio 14 zawiadomień i 3 wnioski o ukaranie do sądów grodzkich). Wykroczenia polegały na: niezakończonym i nieprowadzonym księgowaniu obiektów budowlanych (obowiązek wynikający z art. 64 ust. 1 *Prawa budowlanego*) oraz nieprzeprowadzeniu corocznych kontroli stanu technicznego obiektów i ich instalacji oraz okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności obiektów do użytkowania (obowiązki określone w art. 64 ust. 1 oraz art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy – *Prawo budowlane*). Ponadto, w związku z naruszeniem art. 95 pkt 4 ustawy – *Prawo budowlane*, do powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego skierowano 2 zawiadomienia w sprawach dotyczących odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

Do komendy powiatowej (miejskiej) Policji NIK skierowała 4 zawiadomienia, w związku z naruszeniem art. 76 pkt 6 *ustawy o odpadach*²⁶, polegającym na niewykonywaniu, bądź wykonywaniu nieterminowym lub niezgodnym ze stanem faktycznym, obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów albo przekazywania wymaganych informacji lub zbiorczego zestawienia danych.

Do Państwowej Inspekcji Pracy skierowano zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia czynów naruszających przepisy *Prawa pracy*, Urzędu Zamówień Publicznych 2 zawiadomienia, w związku z popełnieniem czynu określonego w art. 200 ust. 1 *ustawy – Prawo zamówień publicznych*, zaś do starosty powiatowego – zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia czynu określonego w art. 83 ust. 1, w związku z art. 90 *ustawy o ochronie przyrody*, stanowiących podstawę do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

Zawiadomieniami objęto łącznie 145 osób, z których 115 zatrudnionych było na stanowiskach kierowniczych (w 2008 r. odpowiednio 135 i 110 osób). Organom ścigania zgłoszono ujawnione straty w mieniu w wysokości 122 mln zł.

Wyniki rozpatrzenia skierowanych zawiadomień

Organ, do którego skierowano zawiadomienie lub wniosek o ukaranie, jest obowiązany powiadomić NIK o wynikach postępowania. W związku z zawiadomieniami i wnioskami skierowanymi w 2009 r., NIK została poinformowana przez te organy o zakończeniu – jeszcze w tym samym roku – postępowań w 56 sprawach. W tabeli nr 9 zamieszczono dane ilustrujące, w porównaniu ze stanem z 2008 r., sposób zakończenia postępowań.

Tabela nr 9.

Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami i wnioskami o ukaranie (dotyczące spraw skierowanych w latach 2008-2009)

Lp.	Wyniki wszczętych postępowań	2008 r.		2009 r.	
		Liczba spraw	Struktura (w %)	Liczba spraw	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6
1	Wniesienie aktów oskarżenia do sądów	3	7,5	10	17,8
2	Odmowa wszczęcia postępowania	15	37,5	14	25,0
3	Decyzje umarzające postępowanie, z tego:	22	55,0	29	51,8
3.1.	- wobec braku znamion czynu zabronionego	15	37,5	12	21,4
3.2.	- wobec niepopelnienia czynu	5	12,5	5	8,9
3.3.	- wobec nikomej społecznej szkodliwości czynu	-	-	3	5,4
3.4.	- bez podania podstawy prawnej umorzenia	2	5,0	9	16,1
4	Wyroki sądu	-	-	3	5,4
x	Razem	40	100,0	56	100,0

²⁶ Przepis uchylony z dniem 12 marca 2010 r. *ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. nr 28, poz. 145).

Na postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania NIK złożyła 9 zażaleń, z których 3 uwzględniono; w odniesieniu do 6 pozostałych brak jest informacji o ich rozpoznaniu. W innych sprawach zażaleń nie składano²⁷.

W tabeli nr 10 przedstawiono dane ilustrujące sposób zakończenia postępowań przez organy, do których zostały skierowane zawiadomienia i wnioski, w związku z otrzymanymi w 2009 r. od tych organów informacjami, obejmującymi zarówno sprawy skierowane przez NIK w roku sprawozdawczym, jak i w latach wcześniejszych. Wynika z nich, że w 2009 r. zwiększyła się liczba wydanych decyzji kończących postępowania. NIK powiadomiona została o 133 takich decyzjach (w 2008 r. – o 100 decyzjach).

Tabela nr 10.

Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami i wnioskami o ukaranie (dotyczące spraw skierowanych w latach 2008-2009 i wcześniejszych)

Lp.	Wyniki postępowań	2008 r.		2009 r.	
		Liczba spraw	Struktura (w %)	Liczba spraw	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6
1	Wniesienie aktów oskarżenia do sądów	8 ^{2/}	8,0	15 ^{3/}	11,3
2	Odmowa wszczęcia postępowania	16	16,0	18	13,5
3	Decyzje umarzające postępowanie, z tego:	68	68,0	76	57,2
3.1.	– wobec braku znamion czynu zabronionego ^{1/}	38	38,0	32	24,1
3.2.	– wobec niepopelnienia czynu	7	7,0	10	7,5
3.3.	– wobec znikomej społecznej szkodliwości czynu	3	3,0	8	6,0
3.4.	– bez podania podstawy prawnej umorzenia	20	20,0	26	19,6
4	Wyroki sądu, w tym:	2	2,0	22	16,5
4.1.	– warunkowe umorzenie	-	-	8	6,0
5	Orzeczenia sądu grodzkiego	6	6,0	2	1,5
x	Razem	100	100,0	133	100,0

^{1/} Lub braku dowodów popełnienia przestępstwa. ^{2/} W aktach oskarżenia wniesionych do sądów postawiono zarzuty popełnienia przestępstw z art. 271 § 1 i art. 296 § 1 i 2 Kodeksu karnego oraz art. 77 pkt 1 i art. 61 § 1 i 3 Kodeksu karnego skarbowego. ^{3/} W aktach oskarżenia wniesionych do sądów postawiono zarzuty popełnienia przestępstw z art. 271 § 1 i art. 296 § 1 i 3 Kodeksu karnego, art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości oraz art. 61 § 1 i 3 Kodeksu karnego skarbowego.

Z przedstawionych danych wynika, że w roku sprawozdawczym, w relacji do poprzedniego, znacznie zwiększyła się liczba wydanych przez sądy wyroków (z 2 do 22), ale równocześnie wzrosła liczba wydanych orzeczeń o umorzeniu postępowania (z 68 do 76) oraz decyzji o odmowie wszczęcia postępowania (z 16 do 18).

Na postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania NIK złożyła 19 zażaleń – 2 z nich uwzględniono, zaś 6 nie zostało uwzględnionych; co do pozostałych 11 spraw Izba nie uzyskała jeszcze informacji o ich rozpoznaniu.

Zawiadomienia w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Ustawa o NIK oraz ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nakładają na Izbę obowiązek składania zawiadomień do właściwych rzeczników dyscypliny w każdym przypadku ujawnienia czynu, wskazującego na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. NIK ma też prawo występowania bezpośrednio do przewodniczących właściwych komisji orzekających z wnioskami o ukaranie za naruszenie tej dyscypliny²⁸.

Charakterystyka naruszeń dyscypliny

W 2009 r. NIK przekazała rzecznikom dyscypliny finansów publicznych 215 zawiadomień w sprawie 396 przypadków podejrzenia naruszenia tej dyscypliny. Objęto nimi 279 osób (w 2008 r. NIK przekazała 222 zawiadomienia w sprawie ujawnienia 385 przypadków podejrzenia naruszenia dyscypliny dotyczących 303 osób).

Podobnie jak w latach poprzednich, zarzut naruszenia dyscypliny stawiano głównie kierownikom i zastępcom kierowników skontrolowanych podmiotów oraz głównym księgowym.

Dane w tabeli nr 11 ilustrują strukturę zawiadomień skierowanych w 2009 r. przez NIK do rzeczników dyscypliny finansów publicznych – według rodzaju postawionych zarzutów.

²⁷ NIK nie zawsze posiada legitymację procesową do wykonywania prawa pokrzywdzonego – na podstawie art. 49 § 4 Kodeksu postępowania karnego, dlatego nie wszystkie decyzje mogły być zaskarżone.

²⁸ W 2009 r. NIK nie korzystała z tego uprawnienia.

Tabela nr 11.

Struktura zawiadomień w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przekazanych właściwym organom w 2009 r. (według rodzaju postawionych zarzutów)

Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	Czyny		Osoby	
		Liczba ^{1/}	Struktura (w %)	Liczba ^{2/}	Struktura (w %)
		3	4	5	6
1	Udzielenie zamówienia z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych (art. 17)	101	25,5	86	27,0
2	Przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania, wydatkowanie jej niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu lub nierozliczenie otrzymanej (przekazanej) dotacji ^{10/} (art. 8 pkt 1-3, art. 9 pkt 1-3)	60	15,2	44	13,8
3	Nieprzekazanie do budżetu w należytym wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa ^{9/} albo nieterminowe przekazanie tych dochodów (art. 6 pkt 1)	52	13,1	31	9,7
4	Nieustalenie, niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa ^{3/} , albo ustalenie jej, pobranie lub dochodzenie w niższej wysokości ^{6/} (art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2)	47	11,9	41	12,9
5	Dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia ^{8/} (art. 11 ust. 1)	44	11,1	27	8,5
6	Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 18 pkt 2)	30	7,6	33	10,4
7	Zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie jej lub rozliczenie w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości (art. 18 pkt 1)	26	6,6	24	7,6
8	Zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 15)	15	3,8	13	4,1
9	Niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat (art. 16 ust. 1)	7	1,8	6	1,9
10	Nieopłacenie przez jednostkę sektora finansów publicznych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne ^{5/} albo ich wpłacenie w kwocie niższej ^{6/} lub z przekroczeniem terminu zapłaty (art. 14)	5	1,3	4	1,3
11	Niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa ^{3/} albo dopuszczenie do przedawnienia tej należności (art. 5 ust. 1 pkt 3)	4	1,0	4	1,3
12	Dokonanie zmiany w budżecie lub w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych bez upoważnienia ^{8/} (art. 10)	2	0,5	2	0,6
13	Dopuszczenie ^{4/} do dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki wskutek zaniedbania ^{7/} (art. 11 ust. 2)	1	0,2	1	0,3
14	Dopuszczenie ^{4/} do uszczuplenia wpływów należnych Skarbowi Państwa ^{3/} wskutek zaniedbania ^{7/} (art. 5 ust. 2)	1	0,2	1	0,3
15	Dopuszczenie ^{4/} do niewykonania zobowiązania jednostki, którego termin płatności minął, wskutek zaniedbania ^{7/} (art. 16 ust. 2)	1	0,2	1	0,3
X	Razem	396	100,0	318	100,0

^{1/} Dotyczy czynów, które były podstawą skierowania zawiadomień w tych sprawach (różni się ona od liczby zawiadomień, ponieważ w jednym zawiadomieniu może być postawionych kilka zarzutów). ^{2/} Dotyczy liczby osób, wobec których sformułowano zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych (różni się ona od liczby osób wykazanych w zawiadomieniach, ponieważ jednej osobie może być postawionych kilka zarzutów). ^{3/} Albo jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych. ^{4/} Przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych. ^{5/} Oraz na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wpłat na PFRON. ^{6/} Niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. ^{7/} Lub niewypełniania obowiązków w zakresie kontroli finansowej. ^{8/} Albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. ^{9/} Lub jednostce samorządu terytorialnego. ^{10/} A także nieterminowe jej rozliczenie, niedokonanie zwrotu dotacji w należytym wysokości lub nieterminowe dokonanie jej zwrotu.

W 2009 r., podobnie jak rok wcześniej, najczęściej stwierdzanym czynem zabronionym było udzielenie zamówienia z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych – łącznie 101 (27% ogólnej liczby tych czynów – zarzuty postawiono 86 osobom). Zdecydowaną większość takich czynów (82, tj. 81%), skutkujących skierowaniem zawiadomienia, stanowiły cztery rodzaje nieprawidłowości: niezłożenie przez zobowiązane do tego osoby wymaganych oświadczeń; naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych, kiedy naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania; niewybranie wykonawcy w trybie określonym przepisami o zamówieniach publicznych; naruszenie przepisów określających przesłanki stosowania poszczególnych trybów udzielenia zamówienia.

Pozostałe czyny (19, tj. 19%) polegały na: naruszeniu obowiązku przekazania lub zamieszczenia ogłoszenia w postępowaniu o udzielenie zamówienia; naruszeniu przepisów o zamówieniach publicznych przy zawarciu (zmianie) umowy; udzieleniu zamówienia, którego przedmiot lub warunki zostały określone w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji; zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego bez zachowania formy pisemnej; niewyłączeniu z postępowania osoby podlegającej takiemu wyłączeniu.

Stwierdzanymi podczas kontroli czynami zabronionymi były też, w kolejności: różnorodne czyny związane z dotacjami, polegające na: przekazaniu ich z naruszeniem zasad lub trybu udzielania, wydatkowaniu niezgodnie z przeznaczeniem, nieustaleniu kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu lub nierozliczeniu otrzymanej (przekazanej) dotacji, a także na

nieterminowym jej rozliczeniu, niedokonaniu zwrotu dotacji w należytym wysokości lub nieterminowym dokonaniu jej zwrotu (60, tj. 15%); nieprzekazanie do budżetu w należytym wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub nieterminowe przekazaniu tych dochodów (52, tj. 13%); nieustalenie (niepobranie lub niedochodzenie) należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie jej (pobranie lub dochodzenie) w wysokości niższej, niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (47, tj. 12%); dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem jego zakresu (44, tj. 11%); wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (30, tj. 8%) oraz zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie jej lub rozliczenie w sposób niezgodny z przepisami *ustawy o rachunkowości* (26, tj. 7%).

Relatywnie dużą grupę stanowiły też czyny zabronione polegające na: zaciągnięciu zobowiązania bez upoważnienia lub z przekroczeniem jego zakresu (15, tj. 4%), niewykonaniu zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat (7, tj. 2%) oraz nieopłaceniu przez jednostkę sektora finansów publicznych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne (oraz na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wpłat na PFRON), albo ich wpłacenie w kwocie niższej lub z przekroczeniem terminu zapłaty (5, tj. 1%).

Wystąpiły też przypadki niezgodnego z przepisami umorzenia (dopuszczenia do przedawnienia) należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych; dokonania zmiany w budżecie lub w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia; dopuszczenia przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki albo uszczuplenie wpływów należnych Skarbowi Państwa (jednostce samorządu terytorialnego lub innej jednostce sektora finansów publicznych) lub niewykonania zobowiązania jednostki, którego termin płatności minął, wskutek zaniedbania lub niewypełniania obowiązków w zakresie kontroli finansowej.

Relatywnie duża liczba zawiadomień skierowanych do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w latach 2008-2009 (średnio 218), w porównaniu z latami 2005-2007 (średnio 133) wskazywać może na pogorszenie się w okresie ostatnich dwóch lat stanu przestrzegania przepisów, dotyczących sfery finansów publicznych oraz udzielania zamówień publicznych.

Wyniki rozpatrzenia zawiadomień

Większość postępowań prowadzonych w sprawach skierowanych przez NIK w 2009 r. nie zostało jeszcze zakończonych. Najwyższa Izba Kontroli dysponuje danymi jedynie o 26 rozstrzygnięciach w sprawach objętych zawiadomieniami. W tabeli nr 12 przedstawiono dane o rozpatrzeniu zawiadomień skierowanych przez NIK do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2009 r., w porównaniu z analogicznymi danymi z roku poprzedniego.

Tabela nr 12.

Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami skierowanymi do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w latach 2008-2009					
Lp.	Wyniki postępowań – rzecznik dyscypliny finansów publicznych:	2008 r.		2009 r.	
		Liczba spraw	Struktura (w %)	Liczba spraw	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6
1	Umorzył postępowanie, w tym:	16	36,4	8	30,8
1.1.	– ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu ^{1/}	8	18,2	5	19,2
1.2.	– z powodu braku znamion naruszenia	6	13,6	3	11,6
2	Odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego, w tym:	25	56,8	13	50,0
2.1.	– ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu ^{1/}	12	27,3	8	30,8
2.2.	– z powodu braku znamion naruszenia	7	15,9	5	19,2
3	Uznał winę obwinionych	3	6,8	5	19,2
x	Razem	44	100,0	26	100,0

^{1/} Dla finansów publicznych.

Na postanowienie rzecznika dyscypliny o odmowie wszczęcia postępowania złożono 3 zażalenia do Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (w rezultacie jedno postanowienie uchylono). NIK otrzymała informacje²⁹, że w wyniku

złożonych zawiadomień, rzecznicy dyscypliny finansów publicznych skierowali do przewodniczących właściwych komisji orzekających 28 wniosków o ukaranie³⁰.

Oceny wskazujące na niezasadność zajmowania stanowiska

Izba ma uprawnienie do prezentowania w wystąpieniach pokontrolnych ocen wskazujących na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości³¹. Dla adresata wystąpienia mogą one stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia albo odwołania go z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji. Uprawnienia te nie dotyczą pracowników jednostek samorządu terytorialnego, a także jednostek organizacyjnych (przedsiębiorców) wykorzystujących majątek lub środki państwowe (komunalne).

W 2009 r. NIK nie formułowała w wystąpieniach takich ocen (w 2008 r. – wobec 5 pracowników). Na podstawie oceny z poprzedniego roku jedną osobę odwołano z zajmowanego stanowiska (w 2008 r. konsekwencje poniosły 2 osoby). Ponadto, w związku z ustaleniami kontroli, w 2009 r. zostały wyciągnięte różnego rodzaju konsekwencje służbowe w stosunku do 29 osób (w 2008 r. – wobec 17 osób).

Wnioski w sprawach o uchylanie się od kontroli

Uchylanie się lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie przepisów *ustawy o NIK* jest wykroczeniem. Działania takie, zwłaszcza nieprzedstawianie potrzebnych dokumentów lub niezgodne z prawdą informowanie o wykonaniu wniosków pokontrolnych, występują jednak dość rzadko. Jeśli zaistnieje taki fakt, Izba kieruje stosowny wniosek do sądu.

W 2009 r. NIK skierowała do sądu grodzkiego wniosek o ukaranie za popełnienie wykroczenia określonego w art. 98 *ustawy o NIK* (w 2008 r. również jeden wniosek). Objęto nim prezesa zarządu Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej „Intermed” sp. z o.o. w Nowogardzie, któremu zarzucono uchylanie się od kontroli funkcjonowania Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego w Resku, przez uniemożliwienie jej rozpoczęcia i przeprowadzenia przez kontrolera NIK³².

W grudniu 2009 r. przygotowano kolejny wniosek o ukaranie, w którym zarzucono prezesowi zarządu Zakładów Chemicznych „Jelchem” SA w Jeleniej Górze utrudnianie przeprowadzenia kontroli wywiązywania się przez spółkę ze zobowiązań wobec Skarbu Państwa oraz korzystania z mienia państwowego w latach 2006-2009, przez odmowę wydania żądanych dokumentów i uniemożliwienie w ten sposób kontynuowania wcześniej rozpoczętej kontroli³³.

30 NIK nie posiada pełnej informacji o rozstrzygnięciach zapadłych w przekazanych sprawach. Przyczyną są regulacje prawne – zgodnie z art. 101 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, zawiadamiającemu (w tym wypadku NIK) doręcza się tylko postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, na które służy zażalenie. W wypadku umorzenia postępowania wyjaśniającego, postanowienie doręcza się osobie, wobec której zostało ono wszczęte (art. 108 ust. 1). Z kolei orzeczenia komisji orzekających, albo o uniewinnieniu, albo o umorzeniu postępowania, wraz z uzasadnieniem, doręczane są stronom (art. 137 ust. 1). Stronami są obwiniony oraz oskarżyciel (art. 73 ust. 1). Zdaniem NIK wskazana byłaby zmiana *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, wprowadzająca obowiązek informowania o orzeczeniach również zawiadamiających.

31 W jednostkach, o których mowa w art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 *ustawy o NIK*. W art. 2 ust. 1 wyszczególniono urzędy organów administracji rządowej, NBP, państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne, zaś w art. 4 ust. 1: Kancelarię Prezydenta RP, Kancelarię Sejmu RP, Kancelarię Senatu RP, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i Państwową Inspekcję Pracy.

32 Postępowanie przed sądem nie zostało jeszcze zakończone.

33 Wniosek o ukaranie wysłano do sądu 14 stycznia 2010 r.

5. Współpraca z innymi organami kontroli

Formy współpracy

**Udostępnianie NIK
wyników kontroli
przeprowadzonych
przez inne organy
kontroli**

**Kontrole
przeprowadzone
wspólnie pod
kierownictwem NIK**

**Przeprowadzanie
kontroli doraźnych
na zlecenie NIK**

**Inne formy
współpracy**

Usytuowanie wśród konstytucyjnych organów państwa jako naczelnego organu kontroli państwowej wyraża się w przyznaniu NIK uprawnień wobec innych organów kontroli, rewizji i inspekcji, działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. Organy te mają obowiązek współpracy z NIK. Formy tej współpracy określa *ustawa o NIK*³⁴. Izba może wnioskować o udostępnienie wyników zrealizowanych przez te organy kontroli, ponadto wymienione organy obowiązane są do przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK oraz kontroli doraźnych na zlecenie Izby.

Obowiązek współpracy dotyczy organów wykonujących zadania kontrolne i działających w administracji rządowej lub samorządzie terytorialnym. Inne organy, które mają uprawnienia kontrolne, lecz nie funkcjonują w tych strukturach, nie podlegają wspomnianym wyżej obowiązkom. Podstawą do podejmowania przez NIK współpracy są porozumienia zawierane z tymi organami, które określają zasady współdziałania, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. W ostatnich latach Prezes NIK zawarł porozumienia z Przewodniczącym Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Głównym Inspektorem Pracy, Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych oraz Ministrem Finansów.

Współpracę z innymi organami kontroli, działającymi w strukturach państwa NIK traktuje jako istotny element wspomagający realizację zadań kontrolnych, zwłaszcza w sferze badań specjalistycznych. NIK w 2009 r. współpracowała z Prezesami Regionalnych Izb Obrachunkowych, Głównymi Inspektorami: Pracy, Sanitarnym, Nadzoru Budowlanego, Transportu Drogowego, Ochrony Środowiska; Wojewódzkimi Inspektorami: Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcji Handlowej i Farmaceutycznymi; Komendantami Głównymi Państwowej Straży Pożarnej i Policji, a także z naczelnikami i dyrektorami urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej. Prowadzona była ona zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym.

34 Art. 12 ustawy o NIK.

Formy współpracy

Współpraca z organami kontroli, rewizji i inspekcji działającymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym przybierała w 2009 r. zróżnicowane formy. Udział w spotkaniach roboczych umożliwiał wymianę doświadczeń i informacji, zaś wspólne prowadzenie badań i korzystanie z ustaleń kontroli już przeprowadzonych przez właściwe organy, pozwalało w szerszym aspekcie odnieść się do tematyki kontroli NIK. Niezwykle cenną formą współpracy sta-

nowiła ponadto możliwość zlecenia kontroli organom wyspecjalizowanym w badaniu określonej problematyki. Wszystkie te aspekty determinują wybór formy współpracy – w celu zmniejszenia pracochłonności czynności kontrolnych, a tym samym ich kosztów, jak również uciążliwości kontroli dla jednostki kontrolowanej.

Dane statystyczne ilustrujące formy i zakres współdziałania NIK z innymi organami kontroli przedstawiono w tabeli nr 13.

Tabela nr 13.

Zakres współdziałania NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji w latach 2008-2009

Lp.	Forma współdziałania	2008 r.		2009 r.	
		Liczba	Struktura (w %)	Liczba	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6
1	Udostępnianie NIK wyników kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli	9	10,0	39	24,8
2	Kontrole przeprowadzone przez inne organy kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK	32	35,6	59	37,6
3	Kontrole doraźne przeprowadzone przez inne organy kontroli na zlecenie NIK	49	54,4	59	37,6
x	Razem	90	100,0	157	100,0

Udostępnianie NIK wyników kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli

Badania przeprowadzone przez specjalistyczne organy kontroli i inspekcji cechuje wysoko poziom merytoryczny. Korzystanie przez NIK z ich wyników pozwala na racjonalne gospodarowanie zasobami i eliminuje potrzebę powielania tych samych badań. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli służą jako wskazówki przy wyborze tematów kontroli wprowadzanych do planu pracy NIK. Stanowią też materiał pomocniczy przy opracowywaniu programów kontroli, a także mogą być materiałem dowodowym w prowadzonym postępowaniu kontrolnym. Informacje zawarte w sprawozdaniach z kontroli innych organów są cennym źródłem informacji o obszarach, w których występują nieprawidłowości, a kompleksowa kontrola może pokazać mechanizm zjawiska i pomóc wyeliminować jego przyczyny.

W związku z kontrolą *stanu technicznego obiektów użytkowanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej*, przeprowadzoną w Specjalistycznym Szpitalu Wojewódzkim SP ZOZ w Ciechanowie oraz Zakładzie Opieki Zdrowotnej „Szpitala Powiatowego” w Sochaczewie wyniki własnych kontroli udostępnił NIK: Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz Komendant Państwowej Straży Pożarnej w Ciechanowie, jak również Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Sochaczewie.

Wyniki kontroli udostępnione przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, o które zwróciła się NIK prowadząc postępowanie kontrolne w zakresie *tworzenia, funkcjonowania i rozszerzania obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych* w Agencji Rozwoju Przemysłu SA oddział w Tarnobrzegu, pozwoliły potwierdzić i udokumentować ustalenia NIK, dotyczące samowoli budowlanej w podstrefie ekonomicznej w Radomiu.

Na potrzeby kontroli *gromadzenia i podziału środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska* Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu udostępnił NIK wyniki kontroli przeprowadzonych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu w latach 2007-2008.

Urzędy Skarbowe Wrocław-Krzyki, Wrocław-Fabryczna i w Oławie udostępniły wyniki przeprowadzonych kontroli w zakresie rozliczeń podatkowych z tytułu zawartych umów na badania kliniczne dla potrzeb kontroli dotyczącej *realizacji zakupów sprzętu medycznego i leków* przez

szpitale kliniczne oraz finansowania przez dostawców różnych sfer działalności tych szpitali.

Kontrole przeprowadzone wspólnie pod kierownictwem NIK

Takie kontrole mogą być prowadzone przez inne organy kontroli lub inspekcji na podstawie programu przygotowanego przez NIK. Podmioty do badań wykonywanych przez inne organy są typowane przez NIK, z uwzględnieniem założeń określonych w programie kontroli i na podstawie własnego rozpoznania.

Kontrola funkcjonowania *rolnictwa ekologicznego w Polsce* wymagała m.in. zbadania problematyki związanej z prowadzeniem gospodarstw i przetwórci ekologicznych oraz obrotu detalicznego żywnością ekologiczną. Dlatego w postępowaniu kontrolnym wzięli udział, na podstawie art. 12 pkt 2 *ustawy o NIK*, inspektorzy Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Inspekcji Handlowej, którzy przeprowadzili kontrole w wytypowanych jednostkach według wspólnie uzgodnionej metodyki. Przedstawiciele Głównego Inspektoratu Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przeprowadzili badania w upoważnionych jednostkach certyfikujących, a inspektorzy z wojewódzkich inspektoratów skontrolowali gospodarstwa i przetwórci ekologiczne. Inspektorzy Inspekcji Handlowej skontrolowali jednostki sprzedaży detalicznej żywności ekologicznej. Przeprowadzone przez obie Inspekcje – wspólnie pod kierownictwem NIK – kontrole wykazały, że w 46 gospodarstwach i 8 przetwórciach ekologicznych nie przestrzegano zasad prowadzenia produkcji i przetwarzania produktów ekologicznych. W 75 partiach ekologicznych artykułów żywnościowych, spośród 495 zbadanych, wystąpiły różnego rodzaju nieprawidłowości. Nie wszystkie jednostki certyfikujące działały prawidłowo: w 8 stwierdzono niewystarczającą liczbę odpowiednio wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników, w 5 – nierzetelne sporządzanie protokołów z kontroli, w jednej – wydanie certyfikatu zgodności przed zgłoszeniem przez producenta działalności w rolnictwie ekologicznym.

W 2009 r. NIK podjęła kontrolę *udzielania koncesji na wydobywanie kopalin pospolitych, ustalania i egzekwowania opłat z tego tytułu oraz udostępniania terenów przez Lasy Państwowe przedsiębiorcom eksploatującym kopaliny*. Wraz z Okręgowym Urzędem Górniczym w Warszawie rozpoczęto cykl ośmiu wspólnych kontroli związanych z ustaleniem wielkości wydobycia żwiru z ujawnionych nielegalnych wyrobisk. Zgodnie z programem kontroli NIK zwróciła się także do dyrektorów wybranych Okręgowych Urzędów Górniczych o udział pracowników inspekcji technicznych w kontro-

lach prowadzonych przez kontrolerów NIK. Przedmiotem czynności kontrolnych, prowadzonych pod kierownictwem NIK przy współdziałaniu inspektorów OUG, były następujące obszary działalności przedsiębiorców: podstawy prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności wydobywczej; zgodność prowadzonej działalności z warunkami regulowanymi *ustawą – Prawo geologiczne i górnicze*, a także skuteczność kontroli prowadzonych u przedsiębiorców przez organy koncesyjne oraz nadzór górniczy.

Na mocy porozumienia z 25 kwietnia 2005 r. zawartego przez Prezesa NIK i Głównego Inspektora Pracy, w kontroli *prawidłowości składowania odpadów zawierających azbest w województwie lubelskim*, NIK współdziałała z Okręgowym Inspektoratem Pracy w Lublinie, którego pracownicy przeprowadzili kontrole w 14 podmiotach gospodarczych funkcjonujących na terenie tego województwa: w 12 w zakresie przestrzegania bezpieczeństwa i higieny pracy podczas usuwania wyrobów zawierających azbest i w 2 podmiotach zarządzających składowiskami – w związku z prowadzeniem działalności unieszkodliwiania odpadów z azbestem. Kontrole wykazały m.in., że przedsiębiorcy nie zapewnili przeszkolenia pracowników według programu bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest. Stwierdzono także niedokonywanie na terenie składowisk pomiarów stężeń azbestu oraz nieprowadzenie wymaganych ewidencji, w szczególności rejestru pracowników zatrudnionych przy pracach w kontakcie z czynnikami rakotwórczymi.

NIK, w trybie art. 12 pkt 2 *ustawy o NIK*, powierzyła Wielkopolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Farmaceutycznemu w Poznaniu przeprowadzenie wspólnie pod kierownictwem NIK, kontroli apteki szpitalnej Szpitala Klinicznego Przemienienia Pańskiego Uniwersytetu Medycznego w Poznaniu w zakresie prawidłowości i bezpieczeństwa obrotu próbkami do badań klinicznych, produktami leczniczymi i wyrobami medycznymi, w tym w szczególności obrotu środkami odurzającymi i psychotropowymi. Czynności te wykonywane były w ramach kontroli pn. *Realizacja zakupów sprzętu medycznego i leków przez szpitale kliniczne oraz finansowanie przez dostawców różnych sfer działalności tych szpitali*.

Przeprowadzanie kontroli doraźnych na zlecenie NIK

Zlecenie przez NIK przeprowadzenia kontroli doraźnej ma miejsce w przypadkach: zaistnienia nieprawidłowości, których przyczyn nie można zbadać w toku prowadzonej kontroli ze względu na jej zakres; otrzymania skargi (wniosku) w określonej sprawie, której NIK nie może zbadać ze względu na brak uprawnień; rozszerzenia zakresu podmio-

towego planowanych badań kontrolnych w ramach właściwości rzeczowej NIK; stwierdzenia braku możliwości podjęcia kontroli przez NIK we własnym zakresie.

Podjęmowane przez NIK kontrole planowe, ze względu na zakres badanych zagadnień lub problemów, wymagają niekiedy szerszego współdziałania z wieloma organami kontroli, inspekcji i rewizji, o zróżnicowanym profilu kompetencji. W przeprowadzonym w 2009 r. postępowaniu kontrolnym, dotyczącym *stanu technicznego obiektów użytkowanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej*, na zlecenie NIK uczestniczyły służby właściwych terytorialnie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, Państwowej Straży Pożarnej oraz państwowych powiatowych inspektoratów sanitarnych. Zakres poszczególnych kontroli obejmował sprawdzenie stanu technicznego, zabezpieczenia przeciwpożarowego oraz stanu sanitarno-higienicznego obiektów użytkowanych przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Zbadano 48 zakładów na terenie województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, pomorskiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego.

Liczne nieprawidłowości ujawnione podczas tej kontroli dotyczyły m.in. braku książek obiektów budowlanych dla części użytkowanych budynków, nieprzeprowadzania kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania niektórych budynków w pełnym zakresie i we właściwych terminach, z naruszeniem art. 62 *ustawy – Prawo budowlane* oraz nieusuwania na bieżąco usterek stwierdzonych podczas okresowych kontroli. Inspektorzy nadzoru budowlanego wskazywali na konieczność natychmiastowego wykonania najważniejszych napraw, remontów, bądź wykonania ekspertyz budowlanych, w celu wyeliminowania potencjalnych zagrożeń. Natomiast badania przeprowadzone przez jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej potwierdziły, że w 42 (88%) skontrolowanych publicznych zakładach opieki zdrowotnej nie zapewniono wymaganego bezpieczeństwa pożarowego, a zwłaszcza możliwości sprawnej ewakuacji pacjentów ze stref potencjalnie objętych bądź zagrożonych pożarem. Te nieprawidłowości stwarzały realne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, zwłaszcza o ograniczonej zdolności poruszania.

Podczas badania *skuteczności realizacji przez gminy województwa małopolskiego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w latach 2006-2008*, na podstawie art. 12 pkt 3 *ustawy o NIK* zlecono Małopolskiemu Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w Krakowie kontrolę wybranych bloków żywienia w zakresie jakości i warunków przygotowywania posiłków (20 stołówek). W ani jednej z 18 szkół, w których kontrole przeprowadziła inspekcja sanitarna,

sposób żywienia nie został oceniony pozytywnie. Stwierdzono nieprawidłowości w procesie przygotowania i dystrybucji posiłków, a także ich nieodpowiednią wartość odżywczą i kaloryczną. Kontrola żywienia osób dorosłych w dwóch punktach w Krakowie wykazała drobne uchybienia pod względem jakości, przy czym istotne zastrzeżenia inspekcji sanitarnej budziły warunki przygotowywania posiłków w jednym z punktów żywienia osób dorosłych. Małopolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny wydał decyzję o zamknięciu tego obiektu do czasu wykonania dezynsekcji. Została ona wykonana, co stwierdzono w trakcie ponownej kontroli.

NIK negatywnie oceniła wykonywanie przez skontrolowane samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej obowiązków związanych z utrzymaniem w należytym stanie techniczno-użytkowym wykorzystywanych przez nie obiektów oraz przestrzeganiem innych przepisów, mających wpływ na zapewnienie bezpiecznej ich eksploatacji, ze względu na skalę nieprawidłowości, które stwierdzono w prawie wszystkich skontrolowanych jednostkach. Stwierdzono, że 43 (90%) skontrolowane zakłady użytkowały – co potwierdziły wyniki kontroli powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego – budynki, których ogólny stan techniczno-użytkowy był nieodpowiedni i niejednokrotnie stwarzał realne zagrożenie dla bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi. Inspektorzy nadzoru budowlanego wskazali na konieczność natychmiastowego wykonania najważniejszych napraw, remontów, bądź wykonania ekspertyz budowlanych, w celu wyeliminowania potencjalnych zagrożeń. Kontrole ujawniły rażące nieprawidłowości w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego, w tym m.in. brak: wydzielenia ewakuacyjnych klatek schodowych, zabezpieczenia przed zadymieniem dróg ewakuacyjnych, awaryjnego oświetlenia ewakuacyjnego, użycie do wykończenia wnętrz dróg ewakuacyjnych materiałów łatwo zapalnych, a także niespełnienie wymagań odnośnie długości i szerokości tych dróg oraz braki w wyposażeniu budynków w wymagane przepisami prawa urządzenia przeciwpożarowe. Kontrole państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych wykazały natomiast, że ogólny stan higieniczno-sanitarny skontrolowanych szpitali był zadowalający. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia polegały przede wszystkim na braku utrzymania czystości, a także na niezachowaniu należytych warunków sanitarnych w salach chorych, korytarzach, kuchniach, łazienkach i toaletach.

Niemal w każdej kontroli NIK związanej z bezpieczeństwem ruchu drogowego wykorzystywane są specjalistyczne metody diagnozowania, którymi posługują się inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego. Na potrzeby kontroli pn. *Zapewnienie uczniom bezpiecznych warunków dowozu do szkół podstawowych i gimnazjów w wybranych gminach*

województwa warmińsko-mazurskiego, przeprowadzonej w 15 gminach, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Olsztynie na zlecenie NIK sprawdził stan techniczny 36 spośród 55 pojazdów wykorzystywanych do dowozu uczniów do szkół w gminach objętych kontrolą. Kontrola tych pojazdów wykazała, że stan techniczny sześciu z nich (17%), nie spełniał wymagań określonych *ustawą – Prawo o ruchu drogowym*, co skutkowało niedopuszczeniem ich do dalszej eksploatacji. Stan techniczny pojazdów, w szczególności należących do wynajętych przez gminy przewoźników, nie zawsze zapewniał bezpieczeństwo przewożonym uczniom, jednak pod tym względem nastąpiła znacząca poprawa. W trakcie poprzedniej kontroli NIK inspektorzy WITD nie dopuścili bowiem do dalszej eksploatacji aż 36% skontrolowanych pojazdów, używanych do dowozu uczniów do szkół.

Ponadto w ramach kontroli *zagospodarowania osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych* NIK zleciła Wojewódzkiemu Inspektorowi Transportu Drogowego w Poznaniu przeprowadzenie kontroli w zakresie spełniania wymagań podczas transportu odpadów przez jedną z firm świadczących usługi transportowe.

NIK współpracuje z organami Inspekcji Ochrony Środowiska, szczególnie w dziedzinie wykonywania badań, ekspertyz i pomiarów specjalistycznych w kontrolowanych obszarach zagrożonych zanieczyszczeniem środowiska naturalnego. Współpraca ta polega na wymianie informacji o wynikach kontroli, prowadzeniu badań wspólnie lub na zlecenie NIK. Podejmując kontrolę *prawidłowości składowania odpadów zawierających azbest w województwie lubelskim*, NIK zleciła Wojewódzkiemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska w Lublinie kontrolę czterech podmiotów gospodarczych w zakresie prawidłowości postępowania z odpadami zawierającymi azbest oraz dwóch składowisk odpadów zawierających azbest – w zakresie prawidłowości składowania tych odpadów. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości.

NIK kontynuowała współpracę z Prezesami Regionalnych Izb Obrachunkowych. W 2009 r. NIK zleciła Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie skontrolowanie Gospodarstwa Pomocniczego przy Urzędzie Gminy w Dźwierzutach m.in. w zakresie prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej, sporządzania planów finansowych oraz udzielania zamówień publicznych.

W związku z realizacją kontroli doraźnej dotyczącej *przyjmowania projektów racjonalizatorskich i ich kwalifikowania do realizacji oraz wynagradzania ich twórców w latach 2000-2008 w Zakładach Azotowych SA w Kędzierzynie-Koźlu*, NIK zleciła Opolskiemu Urzędowi Skarbowemu przeprowadzenie kontroli w zakresie rozliczenia podatku VAT przez ww. spółkę z tytułu eksportu.

W 2006 r. NIK zbadała *funkcjonowanie w województwie małopolskim systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt*, który ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego bydła oraz żywności produkowanej z wołowiny, a dzięki temu powinien umożliwić polskim producentom pełny dostęp do rynku europejskiego. W 2009 r. NIK sprawdziła wykonanie wniosków sformułowanych podczas wymienionej kontroli. Wzięły w niej udział Powiatowe Inspektoraty Weterynarii (w Dąbrowie Tarnowskiej, Myślenicach, Nowym Sączu, Nowym Targu oraz Wadowicach), którym NIK zleciła zbadanie oznakowania i rejestracji 15 stad bydła. W wyniku tej kontroli stwierdzono, że system identyfikacji i rejestracji bydła w latach 2007-2008 uległ istotnemu usprawnieniu. Jednak mimo podjęcia wiele działań, w dalszym ciągu nie zostało zapewnione pełne bezpieczeństwo w obrocie bydłem. W kontrolowanych przez NIK powiatach Inspekcja Weterynaryjna wydała w 2008 r. prawie 1,2 tys. decyzji administracyjnych, zobowiązujących posiadaczy stad do usunięcia nieprawidłowości w rejestrowaniu i oznaczaniu bydła. Nadal nie zostały wypracowane dobre praktyki w zakresie znakowania zwierząt i ich ewidencjonowania.

Inne formy współpracy

Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji, działającymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym w 2009 r. polegała również na wzajemnej wymianie informacji, wykorzystywanych przez Izbę do planowania, ukierunkowania i programowania kontroli, identyfikowania ryzyka, a w szczególnych przypadkach do oceny kontrolowanej działalności.

W minionym roku NIK kontynuowała współpracę z prezesami Regionalnych Izb Obrachunkowych. Regionalne izby obrachunkowe badają wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zaś NIK koncentruje się na badaniu powiązań budżetów tych jednostek z budżetem państwa oraz ocenia prawidłowość gospodarowania transferowanymi środkami. Ponadto uzyskiwane od regionalnych izb obrachunkowych dane o dochodach i wydatkach budżetowych wykorzystywane są przy typowaniu jednostek samorządu terytorialnego w ramach poszczególnych kontroli. Konsultacje przy opracowywaniu planów pracy mają na celu uniknięcie nakładania się w danym roku kontroli prowadzonych przez NIK i regionalne izby obrachunkowe. Realizując bieżąco

porozumienie, delegatury NIK okresowo wymieniały z regionalnymi izbami obrachunkowymi informacje o planowanych kontrolach w jednostkach samorządu terytorialnego, co wspomaga eliminowanie przypadków jednoczesnego prowadzenia kontroli przez NIK oraz RIO.

Inną formą współpracy NIK z regionalnymi izbami obrachunkowymi były robocze spotkania, podczas których omawiano zasady współdziałania i konsultowano kwartalne plany pracy, w celu lepszej koordynacji wspólnych zamierzeń. Efektem konsultacji, realizowanych podczas spotkań eksperckich grup fokusowych, było przygotowanie programu kontroli pn. *Stosowanie przez gminy ulg w spłacie zobowiązań podmiotów działających na ich terenie*.

W lipcu 2008 r. Zarząd Województwa Łódzkiego powołał grupę roboczą ds. wymiany informacji dotyczących wdrażania *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013*. W pracach prowadzonych przez tę grupę uczestniczyli przedstawiciele NIK. Celem działania grupy jest zapewnienie prawidłowego i zgodnego z przepisami wspólnotowymi i krajowymi wydatkowania środków oraz wymiany informacji nt. ewentualnych uchybień. Pierwsze spotkanie grupy roboczej ds. wymiany informacji dotyczących wdrażania wspomnianego programu się w grudniu 2008 r. Dokonano na nim prezentacji zidentyfikowanych nieprawidłowości w wykorzystywaniu środków unijnych. W 2009 r. odbyły się cztery spotkania grupy roboczej, w których uczestniczył przedstawiciel NIK.

Uwagi końcowe

Badania przeprowadzone przez organy kontroli i inspekcji współpracujące z NIK cechowały się wysokim poziomem merytorycznym, a ich wyniki zostały wykorzystane w postępowaniu kontrolnym NIK. Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji, działającymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, przybierała w 2009 r. formy określone w art. 12 *ustawy o NIK*. Wymieniane były informacje, wykorzystywane przez NIK do planowania, ukierunkowania i programowania kontroli, identyfikowania obszarów ryzyka, a w szczególnych przypadkach do oceny kontrolowanej działalności. Współpraca ta rozwija się pomyślnie, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na szczeblach wojewódzkim i powiatowym.

Podawanie do wiadomości publicznej informacji o działalności NIK

**Realizacja polityki
informacyjnej**

**Formy udostępniania
informacji**

**Strona internetowa
i Biuletyn Informacji
Publicznej**

**Działalność NIK
w świetle publikacji
prasowych
i przekazów
medialnych**

**Załatwianie
wniosków
o udostępnienie
informacji publicznej**

Prawo każdego obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne wynika z art. 61 *Konstytucji RP*. Na NIK, jak na każdej instytucji publicznej, ciąży obowiązek udostępniania informacji publicznej – w rozumieniu przepisów *ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Reguluje ona ramy prawne tego obowiązku oraz zasady dostępu do informacji publicznej. W związku z regulacjami zawartymi w *ustawie o NIK* oznacza to ponadto obowiązek corocznego podawania przez Prezesa NIK do publicznej wiadomości, po uprzednim przedłożeniu Sejmowi RP, analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdania z działalności NIK za rok poprzedni, a także prawo przedstawiania opinii publicznej innych dokumentów, związanych z postępowaniem kontrolnym lub zawartych w nich ustaleń – z zachowaniem tajemnicy ustawowo chronionej. Obowiązki z tego zakresu są realizowane m.in. za pośrednictwem *Biuletyn Informacji Publicznej*.

Praktycznej realizacji wspomnianych zadań i obowiązków służy także aktywna polityka informacyjna NIK, realizowana przez rzecznika prasowego. W roku sprawozdawczym uległa ona znaczącej modyfikacji, a główna zmiana polega na przyjęciu przyjaznej dla obywatela strategii medialnej. Nacisk położono na unowocześnienie formy przekazu, aby był on bardziej dynamiczny i odpowiadał wymaganiom współczesnych mediów. W rezultacie znacząco wzrosła liczba publikacji dotyczących działalności kontrolnej NIK, a także relacji telewizyjnych i radiowych. Więcej informacji o wynikach kontroli NIK pojawiło się zwłaszcza w głównych wydaniach telewizyjnych i radiowych programów informacyjnych oraz ogólnopolskich wydaniach największych tytułów prasowych, umożliwiając tym samym zapoznanie się z nimi większej grupie odbiorców.

Informowanie opinii publicznej o tym, w jaki sposób wykonywane są ustawy, wykorzystywany majątek publiczny i środki z danin publicznych, służy nie tylko popularyzacji wśród obywateli wiedzy o funkcjonowaniu państwa, ale też przez pobudzanie zainteresowania obywateli tymi sprawami, przyczynia się do usuwania przez władze publiczne nieprawidłowości w ich działaniach. Sprzyja to wykorzystaniu ustaleń i wniosków kontroli NIK, a tym samym służy realizacji idei nakreślonych w *Strategii NIK – misji i wizji*.

Realizacja polityki informacyjnej

Formy udostępniania informacji

Udostępnianie informacji o działalności NIK oraz współpracę ze środkami masowego przekazu koordynuje rzecznik prasowy. Głównym założeniem polityki informacyjnej jest upowszechnianie ogólnej wiedzy o NIK, jej zadaniach i sposobie funkcjonowania, przez udostępnianie opinii publicznej wyników przeprowadzonych kontroli. Celowi temu służą wywiady i wypowiedzi Prezesa NIK oraz pozostałych członków kierownictwa, indywidualne udostępnianie dziennikarzom informacji o wynikach kontroli oraz działaniach i inicjatywach NIK, a także zamieszczanie informacji o wynikach kontroli w *Biuletynie Informacji Publicznej*.

Rzecznik prasowy realizuje też zadania związane z komunikacją wewnętrzną w instytucji, polegające na dostarczaniu kierownictwu i pracownikom informacji i analiz dotyczących sposobu przedstawiania przez media wiedzy dotyczącej pracy NIK (monitoring Internetu, prasy centralnej i terenowej, audycji telewizyjnych i radiowych) oraz informowaniu pracowników, za pośrednictwem wewnętrznego systemu informacji elektronicznej, o wydarzeniach z życia Izby oraz o postrzeganiu NIK przez obywateli.

Strona internetowa i Biuletyn Informacji Publicznej

Strona www.nik.gov.pl jest istotnym elementem komunikacji NIK z otoczeniem zewnętrznym, głównym nośnikiem informacji o działalności NIK – przybliża internaucie instytucję, jej organizację i działalność. Znajdują się na niej informacje dotyczące historii, organizacji, struktury i działalności bieżącej NIK, przeznaczone dla szerokiego odbiorcy, ze szczególnym

uwzględnieniem dziennikarzy relacjonujących dla mediów w kraju i zagranicą. Na stronie internetowej przedstawiono także dane adresowe jednostek organizacyjnych NIK oraz odnośniki do międzynarodowych organizacji najwyższych organów kontroli państwowej, w których NIK jest organizacją członkowską oraz współpracujących zagranicznych organów kontrolnych. Na jednej z podstron witryny NIK funkcjonuje formularz, który stanowi fragment systemu procedur zgłaszania skarg i wniosków. Umożliwia on kontaktowanie się z właściwymi służbami NIK w sprawach wymagających interwencji.

Serwis www.nik.gov.pl ma także wersję przeznaczoną dla czytelników anglojęzycznych.

W 2009 r. stronę internetową NIK odwiedziło prawie 0,5 mln internautów. Największym zainteresowaniem cieszyły się przygotowywane dla mediów omówienia wyników zakończonych kontroli. Często (prawie 200 tys. razy) korzystano z wyszukiwarki informacji o wynikach kontroli w *Biuletynie Informacji Publicznej*. W BIP są zamieszczane elektroniczne wersje wszystkich wystąpień pokontrolnych i informacje o wynikach kontroli; dzięki wyszukiwarce internauta w szybki i skuteczny sposób może odnaleźć interesujące go dokumenty. Największe zainteresowanie budziły strony zawierające *analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, informacje o naborze na stanowiska pracowników wykonujących czynności kontrolne oraz podstrona dwumiesięcznika *Kontrola Państwowa*.

W 2009 r. zmodyfikowano stronę internetową, dzięki czemu stała się ona bardziej przejrzysta i funkcjonalna. Wprowadzono m.in. dwie nowe rubryki na stronie głównej – *Wyniki kontroli* oraz *NIK o korupcji*. W pierwszej prezentowane są wyniki i wnioski wszystkich upublicznionych kontroli, natomiast w drugiej – wynikające z kontroli wnioski ukierunkowane na likwidację zagrożenia korupcją.

Witryna internetowa jest sprawnym narzędziem przy prowadzeniu naboru chętnych do pracy w NIK. Na przygotowanej w tym celu podstronie można zapoznać się z listą oferowanych miejsc pracy i wymaganiami stawianymi kandydatom na kontrolerów. Ofertę pracy można zgłosić elektronicznie e-mailem na podany adres. Portal dostarcza internautom także niezbędnych informacji o regulacjach prawnych mających zastosowanie przy przyjmowaniu kandydatów do pracy oraz o samym przebiegu naboru. W ubiegłym roku strony z ofertą pracy w NIK odwiedziło ponad 35 tys. internautów.

Działalność NIK w świetle publikacji prasowych i przekazów medialnych

W 2009 r. w prasie ukazało się 3.398 publikacji dotyczących NIK. Rozgłośnie radiowe nadały 623 audycje, zaś stacje telewizyjne 519 relacji. Monitoring Internetu pokazał, że jest to najbardziej nośne z mediów (NIK była w nim obecna 3 tys. razy). Coraz więcej informacji o wynikach kontroli NIK pojawiało się w głównych wydaniach telewizyjnych i radiowych programów informacyjnych, trafiając tym samym do największej grupy odbiorców. W 2009 r. TVP, TVN oraz Polsat 503 razy informowały o kontrolach NIK. W wydaniach ogólnopolskich dwóch dzienników – *Gazety Wyborczej* i *Rzeczpospolitej* – ukazało się 330 artykułów wykorzystujących ustalenia i wnioski kontroli.

Aby dotrzeć do jak największej liczby słuchaczy i widzów, promowane jest we współpracy z mediami rozwiązanie, polegające na stworzeniu możliwości przekazywania przez Prezesa NIK i rzecznika informacji o wynikach ważniejszych kontroli w tzw. wejściach na żywo w wiodących kanałach i programach informacyjnych. Służy to popularyzowaniu wyników pracy naczelnego organu kontroli państwowej, zwłaszcza wpływu, jaki przez ujawnianie zagrożeń w funkcjonowaniu instytucji publicznych NIK ma na porządkowanie struktur państwa.

Jak co roku Prezes NIK przedstawił w Sejmie *Sprawozdanie z działalności NIK* oraz *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*. Zainteresowanie dziennikarzy wykonaniem budżetu państwa za 2008 r. skoncentrowało się głównie na nieprawidłowościach ujawnionych w Ministerstwie Zdrowia. Ustalenia kontroli wzbudziły także zainteresowanie obywateli, o czym świadczyło wiele tysięcy wizyt na stronach BIP.

Media wykazywały także zainteresowanie wynikami innych kontroli. Największym cieszyły się w 2009 r. upublicznione przez Prezesa NIK wyniki kontroli o zasięgu ogólnopolskim, dotyczące: *działalności administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych; koordynacji robót w zakresie przebudowy, modernizacji i remontu dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich; ochrony i udostępniania zasobów muzealnych w Polsce; żywienie i utrzymanie czystości w szpitalach publicznych; działalności państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, z uwzględnieniem przepływów finansowych i jakości świadczonych usług; realizacji wybranych zadań Narodowego Programu Zwalczenia Chorób Nowotworowych; wykonywania zadań nadawcy publicznego oraz gospodarowanie mieniem przez Telewizję Polską SA; realizacji niektórych zadań w zakresie pomocy społecznej na rzecz dzieci przez wybrane jednostki administracji samorządowej powiatów; restrukturyzacji sektora elektroenergetyki oraz bezpieczeństwa sieci energetycznych; restrukturyzacji i prywatyzacji sektora przemysłu stoczniowego.*

Z ważniejszych kontroli dotyczących problematyki lokalnej, największym zainteresowaniem dziennikarzy cieszyły się wyniki planowej kontroli *funkcjonowania i przyczyn upadłości Zakładów Mięsnych Płock SA*, a także doraźnych kontroli *gospodarowania środkami publicznymi przez Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej SOLEC w Warszawie* oraz *realizacji przez gminę Gdańsk wybranych zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami, zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz zawierania i realizacji umów najmu (dzierżawy) lokali użytkowych*.

Załatwianie wniosków o udostępnienie informacji publicznej

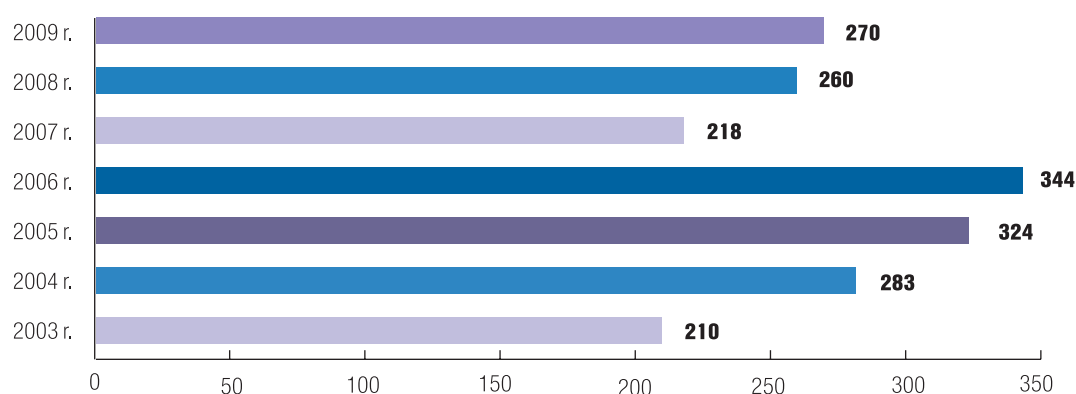
Ogólne dane

Skuteczną ścieżką umożliwiającą każdemu obywatelowi zapoznanie się z interesującymi go aspektami pracy NIK, nie tylko z wynikami i wnioskami określonej kontroli, ale także działalnością NIK jako instytucji, jest wnioskowanie o udostępnienie tych informacji w trybie określonym przepisami *ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Przewiduje ona trzy tryby udostępniania. Jednym z nich jest udostępnianie informacji na wniosek zainteresowanej osoby.

W latach 2003-2009 liczba wniosków o udostępnienie różnorodnych informacji zawierała się w przedziale od 210 do 344, stabilizując się w minionym roku na poziomie 270 spraw. Przedstawia je diagram nr 8.

Diagram nr 8.

Wnioski o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w latach 2003-2009



Wśród zwracających się do NIK z wnioskami o udostępnienie informacji, w trybie określonym *ustawą o dostępie do informacji publicznej*, wyróżnić można dwie podstawowe grupy. Pierwszą stanowią osoby fizyczne, którym przepisy ustawy zagwarantowały dostęp do informacji publicznej, natomiast drugą wnioskodawcy, którzy prawo do tego typu informacji mają z mocy innych ustaw. Dotyczy to m.in. posłów na Sejm RP, prokuratorów, dziennikarzy.

Charakterystyka wniosków

W 2009 r. do NIK wpłynęło 270 wniosków o udostępnienie informacji publicznej. W porównaniu z 2008 r., w którym zarejestrowano 260 tego rodzaju wniosków, oznacza to zwiększenie ich liczby o 3,9%. Wśród wnioskodawców wyodrębnić można osoby fizyczne, które skierowały do NIK 151 wniosków (55,9%), przedstawicieli urzędów państwowych i samorządowych (71 wniosków, tj. 26,3%) oraz organizacji pozarządowych i związkowych (10 wniosków, tj. 3,7%). W trybie przepisów *ustawy o dostępie do informacji publicznej* zwracali się także parlamentarzyści (17 wniosków, tj. 6,3%) i dziennikarze, którzy w 2008 r. złożyli 21 wniosków (7,8%).

Wyniki analizy wniosków, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym wskazują, że największe zainteresowanie budziły ustalenia kontroli przeprowadzonych przez NIK w urzędach administracji samorządowej (46, tj. 17%). W tabeli nr 14 przedstawiono strukturę wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2009 r.

Tabela nr 14.

Struktura wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2009 r. (podział według rodzaju żądanej informacji)

Lp.	Wyszczególnienie (rodzaj żądanej informacji)	Liczba	Struktura (w %)
1	2	3	4
1	Wyniki kontroli urzędów administracji samorządowej	46	17,1
2	Wyniki kontroli urzędów administracji rządowej	40	14,8
3	Wyniki kontroli publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w tym szpitali, zatrudniania i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej	28	10,4
4	Wyniki kontroli działalności spółek prawa handlowego	26	9,6
5	Kompetencje i procedury kontrolne, zatrudnienie, wydawnictwa i historia NIK	26	9,6
6	Wyniki kontroli dotyczące podmiotów z działów komunikacja i transport	21	7,8
7	Informacja o zamówieniach publicznych i wydatkach inwestycyjnych NIK	18	6,7
8	Wyniki kontroli działalności placówek oświatowych i szkół wyższych	12	4,4
9	Wyniki kontroli instytucji kultury i telewizji publicznej	7	2,6
10	Wyniki kontroli prywatyzacji i przekształceń własnościowych	6	2,2
11	Wyniki kontroli dotyczących ochrony środowiska	6	2,2
12	Wyniki kontroli wykorzystania środków z funduszy Unii Europejskiej	4	1,5
13	Wyniki kontroli działalności fundacji i stowarzyszeń	4	1,5
14	Pozostałe ^{1/}	26	9,6
x	Razem	270	100,0

^{1/} Pojedyncze wnioski dotyczące m.in. udostępnienia wyników kontroli projektów informatycznych w administracji, byłego Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego, podmiotów funkcjonujących w sferze sportu i rekreacji, gospodarki mieszkaniowej, zagadnień podatkowych, opracowań na temat korupcji itd.

Sposób załatwienia wniosków

Ze wspomnianych 270 wniosków o udostępnienie informacji publicznej 255 (94,4%) załatwiono pozytywnie. Wnioskodawcom przekazano interesujące ich materiały w takiej formie, o jaką wystąpili (w niektórych wypadkach żądana informacja była już zamieszczona na stronach BIP). Odmownie załatwiono natomiast 15 wniosków (5,6%). Dotyczyły one udostępnienia informacji z kontroli, które nie zostały zakończone lub gdy informacja o wynikach kontroli, której wnioski dotyczyły, nie została przedłożona Sejmowi w trybie art. 10 *ustawy o NIK*. Odmówiono także udostępnienia informacji, ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej, niebędącej funkcjonariuszem publicznym lub osobą publiczną. Nie udostępniano też informacji w sytuacjach, kiedy żądana dokumentacja nie występowała w zasobach Izby, ponieważ NIK nie prowadziła kontroli w zakresie objętym wnioskiem. W jednym przypadku, w związku z niezgłoszeniem się wnioskodawcy po materiały, postępowanie umorzono.

Udostępnianie informacji na podstawie innych ustaw

W 2009 r. załatwiono pozytywnie łącznie 247 wniosków od organów, których prawo do uzyskiwania informacji publicznej wynika z przepisów innych ustaw (w szczególności z *Kodeksu postępowania karnego*). W minionym roku, pracownicy NIK nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne, byli wielokrotnie wzywani w charakterze świadków przez organy ścigania oraz sądy, na okoliczność udostępnienia informacji, z którymi się zapoznali w trakcie wykonywania czynności kontrolnych. W 2009 r. wystąpiło 170 takich przypadków. Organami najczęściej wzywającymi kontrolerów NIK do stawienia się w charakterze świadka były prokuratura i policja, rzadziej sąd. W tabeli nr 15 przedstawiono dane o organach, które wystąpiły do NIK o udzielenie informacji w tym trybie.

Tabela nr 15.

Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2009 r. od organów ścigania przestępstw, skarbowych i celnych oraz sądów

Lp.	Wyszczególnienie organów	Liczba	Struktura (w %)
1	2	3	4
1	Prokuratura	77	31,2
2	Centralne Biuro Antykorupcyjne	47	10,0
3	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	44	17,8
4	Policja	41	16,6
5	Sądy	26	10,5
6	Organy skarbowe i celne	12	4,9
x	Razem	247	100,0

7. Załatwianie skarg i wniosków

Dane ogólne

Formy przekazywania skarg i wniosków

Skargi i wnioski w układzie terytorialnym

Skargi i wnioski – według sygnalizowanych problemów

Postępowanie z korespondencją skargową i zasadność skarg

Finansowe rezultaty kontroli skargowych

Wykorzystanie skarg w planowaniu działalności kontrolnej NIK

Sprawy kierowane do NIK przez posłów na Sejm RP

Konstytucja RP stanowi, że każdy ma prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą³⁵. Skargi mogą być składane do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb ich rozpatrywania określa *Kpa*³⁶ oraz rozporządzenie Rady Ministrów wydane na podstawie delegacji ustawowej³⁷. Prezes NIK określił tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli³⁸. Skargi i wnioski kierowane do NIK mogą być wykorzystane w działalności kontrolnej, jako źródło informacji o występowaniu negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych.

Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy lub ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skarga składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia³⁹. Po jej otrzymaniu dokonuje się oceny właściwości jej adresata. Jeżeli jest on niewłaściwy, skarga podlega niezwłocznemu, nie później niż w terminie 7 dni, przekazaniu właściwemu organowi. O czynności tej zawiadamiany jest wnoszący skargę. Gdy rozpatrzenie skargi lub wniosku wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia sprawy, zbiera się niezbędne materiały.

Skarga załatwiana jest bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. Skarżący jest zawiadamiany o sposobie jej załatwienia, również gdy nie została ona załatwiona w terminie określonym w *Kpa*, a także w wypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych.

Szczególne uprawnienia posiadają posłowie na Sejm RP, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby. Są zawiadamiani o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień, także o stanie rozpatrzenia skargi, w krótszym terminie – najpóźniej w ciągu 14 dni, licząc od dnia jej wniesienia albo przekazania. Postępowanie kończy się zawiadomieniem skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

Korespondencja skargowa wpływająca do NIK różni się swym charakterem od skarg i wniosków kierowanych do urzędów administracji publicznej, do których obywatele zwracają się głównie o pomoc w rozwiązaniu problemów pozostających w ścisłym związku z obszarem działań adresata. Autorzy większości skarg i wniosków kierowanych do NIK, informując o ocenianych przez nich negatywnie zjawiskach, zazwyczaj proszą o przeprowadzenie kontroli wskazanych podmiotów. W odczuciu skarżących, efektem skargi skierowanej do NIK powinno być wszczęcie postępowania kontrolnego, którego wyniki potwierdzą zasadność zarzutów. Często tak właśnie jest, ale nie zawsze. Relatywnie niewiele jest natomiast skarg na działalność jednostek organizacyjnych NIK lub postępowanie jej pracowników.

35 Por. art. 63 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

36 *Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (Dział VIII. Skargi i wnioski).

37 Wydane na podstawie art. 226 *Kpa rozporządzenie Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków* (Dz. U. nr 5, poz. 46).

38 *Zarządzenie Prezesa NIK z 28 lutego 2002 r. w sprawie trybu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków skierowanych do Najwyższej Izby Kontroli.* Sprawy te prowadzi Wydział Skarg i Wniosków w Departamencie Strategii Kontrolnej. Sprawy skarg i wniosków dotyczących jednostek organizacyjnych i pracowników NIK prowadzi Wydział Kontroli Wewnętrznej w Departamencie Spraw Osobowych.

39 Zgłoszone im skargi i wnioski przyjmują także kontrolerzy NIK w czasie przeprowadzania czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej, niezwłocznie powiadamiając o nich na piśmie dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK, który podejmuje dalsze czynności mające na celu ich załatwienie.

Dane ogólne

W 2009 r. do NIK wpłynęło prawie 4,5 tys. skarg i wniosków, czyli o około 12,6% więcej niż w poprzednim roku. Autorami najliczniejszej grupy skarg (prawie 3,2 tys.) były osoby fizyczne. Skargi i wnioski, które wpłynęły do NIK w latach 2008-2009 oraz ich strukturę, ze względu na autorów korespondencji, ilustrują dane zawarte w tabeli nr 16.

Tabela nr 16.

Korespondencja skargowa, która wpłynęła do NIK w latach 2008-2009 (według jej autorów)						
Lp.	Rodzaj skargi lub wniosku (skierowane przez)	2008 r.		2009 r.		Wskaźnik % (5:3)
		Liczba skarg	Struktura (w %)	Liczba skarg	Struktura (w %)	
1	2	3	4	5	6	7
1	Indywidualne	2.558	64,3	3.188	71,2	124,6
2	Zbiorowe	174	4,4	202	4,5	116,1
3	Posłowie i organy Sejmu RP	75	1,9	84	1,9	112,0
4	Posłowie do Parlamentu Europejskiego	4	0,1	4	0,1	100,0
5	Senatorowie RP	9	0,2	9	0,2	100,0
6	Radni	24	0,6	20	0,5	83,3
7	Organizacje społeczne	56	1,4	52	1,1	92,9
8	Organizacje związkowe	32	0,8	58	1,3	181,3
9	Anonimowe	916	23,0	576	12,8	62,9
10	Pozostałe ^{1/}	130	3,3	286	6,4	220,0
X	Ogółem	3.978	100,0	4.479	100,0	112,6

^{1/} Np. kierowane przez organy samorządowe, przedstawicieli zakładów pracy.

Przedstawione dane wskazują, że w 2009 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, relatywnie w większym stopniu wzrosła liczba skarg indywidualnych (o prawie 25%) oraz kierowanych przez organizacje związkowe (o 81%). Zmniejszyła się natomiast liczba skarg i wniosków złożonych przez radnych (o 17%) i organizacje społeczne (o 7%).

Znaczącą liczbę pism kierowanych do NIK (prawie 13%) stanowiły w minionym roku anonimowe pisma (pisma nieoznaczone imieniem i nazwiskiem oraz adresem wnoszącego). Taką korespondencję, zgodnie z obowiązującymi przepisami, pozostawiano bez rozpoznania. Znaczny, jakkolwiek zmniejszający się odsetek anonimów (w latach 2008-2009 – o 37%), może jednak świadczyć o braku społecznego zaufania do skuteczności takiej ochrony, mimo iż wnoszący skargę podlega ustawowej ochronie prawnej.

Formy przekazywania skarg i wniosków

Skargę (wniosek) można złożyć w dowolnej formie: pisemnie (osobiście lub za pośrednictwem poczty), ustnie do protokołu, a także przy pomocy środków technicznych – telegramem, faksem lub za pośrednictwem internetu. W minionym roku 14% skarg i wniosków nadesłano pocztą elektroniczną (w roku poprzednim korespondencja skargowa wysłana tą drogą stanowiła 12%). Ten sposób nadsyłania korespondencji znajduje coraz więcej zwolenników, ze względu na nieskomplikowaną i szybką formę komunikacji, zapewniającą przynajmniej częściową anonimowość. Odpowiedź na skargę lub wniosek, wniesione drogą elektroniczną, kieruje się do wnoszącego na podany przez niego adres, o ile nie zastrzegł on innego sposobu przekazania odpowiedzi. Jednak nadal dominującą jest metoda tradycyjna – za pośrednictwem poczty.

Wnoszący skargę lub wniosek oczekiwał najczęściej udzielenia informacji o: zakresie uprawnień Najwyższej Izby Kontroli, organach i instytucjach właściwych do wyjaśnienia sprawy, ustaleniach konkretnych kontroli. Wskazywał także publikacje świadczące – jego zdaniem – o występowaniu nieprawidłowości, którymi NIK powinna się zainteresować.

Inną, popularną formą było zgłaszanie skarg i wniosków telefonicznie. Pracownicy Wydziału Skarg i Wniosków udzielali telefonującym porad prawnych, wyjaśniając m.in. zakres uprawnień kontrolnych NIK, a także informowali o możliwościach rozwiązania sygnalizowanych problemów. Efektem porad było wskazanie odpowiedniej drogi postępowania w danej sprawie, co skutkowało kierowaniem skarg na piśmie bezpośrednio do właściwego organu. Ponadto coraz częściej skarżący, przed skierowaniem skargi, kontaktują się telefonicznie z NIK, celem uzyskania wstępnych informacji w kwestii możliwości przeprowadzenia kontroli.

Skargi i wnioski w układzie terytorialnym

Wpływ korespondencji skargowej w latach 2008-2009, w układzie terytorialnym, ilustrują dane zamieszczone w tabeli nr 17.

Tabela nr 17.

Korespondencja skargowa, która wpłynęła do NIK w latach 2008-2009 (według województw)						
Lp.	Województwo	2008 r.		2009 r.		Wskaźnik % (5:3)
		Liczba skarg	Struktura (w %)	Liczba skarg	Struktura (w %)	
1	2	3	4	5	6	7
1	Dolnośląskie	393	9,9	311	6,9	79,1
2	Kujawsko-pomorskie	93	2,3	157	3,5	168,8
3	Lubelskie	136	3,4	150	3,4	110,3
4	Lubuskie	102	2,6	139	3,1	136,3
5	Łódzkie	142	3,6	237	5,3	166,9
6	Małopolskie	224	5,6	275	6,1	122,8
7	Mazowieckie	800	20,1	1.011	22,6	126,4
8	Opolskie	124	3,1	81	1,8	65,3
9	Podkarpackie	108	2,7	161	3,6	149,1
10	Podlaskie	193	4,9	147	3,3	76,2
11	Pomorskie	210	5,3	214	4,8	101,9
12	Śląskie	322	8,1	375	8,4	116,5
13	Świętokrzyskie	155	3,9	143	3,2	92,3
14	Warmińsko-mazurskie	183	4,6	184	4,1	100,6
15	Wielkopolskie	213	5,4	281	6,3	131,9
16	Zachodniopomorskie	166	4,1	199	4,4	119,9
17	Pozostałe skargi ^{1/}	414	10,4	414	9,2	100,0
x	Ogółem	3.978	100,0	4.479	100,0	112,6

^{1/} Internet, adres nieokreślony, zagranica.

W 2009 r. najwięcej skarg i wniosków, tak jak i w roku poprzednim, wpłynęło z terenu województw mazowieckiego (ponad 1 tys., tj. prawie 23%). Najmniejszą ich liczbę (około 2-3%) nadesłano z województw: opolskiego (81), lubuskiego (139), świętokrzyskiego (143) i podlaskiego (147). W porównaniu z rokiem poprzednim zauważalny wzrost liczby skarg dotyczył województw: kujawsko-pomorskiego (o 69%), łódzkiego (o 67%), podkarpackiego (o 49%), lubuskiego (o 36%) i wielkopolskiego (o 32%). Zmniejszyła się natomiast ilość tego rodzaju korespondencji skierowanej z województw: opolskiego (o 35%), podlaskiego (o 24%), dolnośląskiego (o 21%) i świętokrzyskiego (o 8%).

Skargi i wnioski – według sygnalizowanych problemów

Każda skarga lub wniosek ma indywidualny charakter. Może dotyczyć spraw ważnych jedynie dla skarżącego lub wnioskodawcy, jak też spraw istotnych dla grupy osób, czy też ogółu obywateli. Przyjęty w NIK sposób klasyfikowania problematyki skargowej (każda ze spraw podniesionych w skargach podlega zakwalifikowaniu do stosownej grupy problemowej⁴⁰) pozwala wyodrębnić obszary, w których sygnały o występujących nieprawidłowościach są szczególnie intensywne.

Stosownie do przyjętego w NIK podziału skarg i wniosków według grup problemowych⁴¹, w minionym roku najliczniejszą

40 Klasyfikację tę określa zał. nr 2 do zarządzenia Prezesa NIK z 28 lutego 2002 r. w sprawie trybu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków skierowanych do Najwyższej Izby Kontroli.

41 Przyjęty sposób ewidencjonowania skarg i wniosków w założeniu ma być jednym ze źródeł informacji o stanie państwa w poszczególnych jego obszarach, pomocnym w ukierunkowywaniu działalności kontrolnej NIK na sprawy najważniejsze z punktu widzenia istniejących zagrożeń i patologii (temat opisano szerzej w podrozdziale pn. Wykorzystanie skarg w planowaniu działalności kontrolnej NIK). Stąd też poszczególne wątki, które uznano za istotne, ponieważ znajdują potwierdzenie w innych źródłach informacji, mogą zostać zakwalifikowane do przeprowadzenia kontroli – np. tzw. doraźnej kontroli skargowej. Gdy skala zjawiska, widziana przez pryzmat ilości i charakteru skarg wydaje się być znacząca, zwłaszcza gdy znajduje potwierdzenie w innych źródłach informacji, zjawisko to może zostać zakwalifikowane do zbadania w ramach kontroli planowej, często o charakterze ogólnokrajowym. Należy jednak zaznaczyć, że wyniki kontroli planowych, z uwagi na określone procedury ich przeprowadzania oraz realizacji wyników, są odłożone w czasie – rezultaty prezentowane będą zazwyczaj w kolejnych sprawozdaniach z działalności NIK.

grupę stanowiły skargi i wnioski z krytycznymi uwagami kierowanymi pod adresem organów i urzędów administracji publicznej oraz kolejną równie liczną – zawierające zarzuty nadużyć finansowych i gospodarczych oraz marnotrawienia publicznych środków finansowych. Skargi i wnioski zakwalifikowane do obydwu tych grup stanowiły prawie 57% ogółu korespondencji skargowej, która wpłynęła do NIK w 2009 r.

Treści zawarte w pozostałych 43% skarg odnosiły się do spraw związanych z: wymiarem sprawiedliwości i służbami więziennictwa, działalnością podmiotów funkcjonujących w sferze edukacji, nauki i kultury, gospodarowaniem lokalami, działalnością podmiotów gospodarczych w obszarach transportu, komunikacji i łączności, wymiarem emerytur i rent, funkcjonowaniem systemu ochrony zdrowia i pomocy społecznej, sprawami pracowniczymi, a także – aczkolwiek w mniejszym zakresie – finansami i bankowością, gospodarowaniem gruntami oraz procesami przekształceń własnościowych.

Podział skarg i wniosków otrzymanych w latach 2008-2009, ze względu na sygnalizowaną w nich problematykę, ilustruje tabela nr 18.

Tabela nr 18.

Korespondencja skargowa w latach 2008-2009 (według sygnalizowanej problematyki)						
Lp.	Problematyka	2008 r.		2009 r.		Wskaźnik % (5:3)
		Liczba skarg	Struktura (w %)	Liczba skarg	Struktura (w %)	
1	2	3	4	5	6	7
1	Nadużycia gospodarcze i finansowe, marnotrawstwo mienia społecznego	1.180	29,7	1.118	24,9	94,8
2	Funkcjonowanie organów i urzędów administracji publicznej	1.124	28,3	1.421	31,7	126,4
3	Działalność organów sprawiedliwości i służb więziennictwa	402	10,1	453	10,1	112,7
4	Funkcjonowanie sfery edukacji, nauki i kultury	282	7,1	294	6,6	104,3
5	Gospodarka lokalami	235	5,9	281	6,3	119,6
6	Sprawy wynikające ze stosunku pracy	184	4,6	191	4,3	103,8
7	Emerytury, renty, ochrona zdrowia, pomoc społeczna	175	4,4	207	4,6	118,3
8	Sprawy dotyczące transportu, komunikacji i łączności	154	3,9	260	5,8	168,8
9	Funkcjonowanie systemu finansowego	97	2,4	108	2,4	111,3
10	Gospodarka gruntami	63	1,5	56	1,3	88,9
11	Przekształcenia własnościowe	39	1,0	35	0,8	89,7
12	Pozostałe	43	1,1	55	1,2	127,9
x	Razem	3.978	100,0	4.479	100,0	112,6

Poniżej, zgodnie z przyjętą klasyfikacją skarg i wniosków, omówiono konkretne nieprawidłowości i obszary zagrożone ich występowaniem sygnalizowane w minionym roku. Zaznaczyć jednak należy, że opis ten wyraża jedynie poglądy autorów skarg i wniosków i weryfikowany jest bieżąco w toku prowadzonych postępowań kontrolnych i czynności wyjaśniających⁴².

- 1) Najliczniejszą grupę (1.421 spraw) stanowiły skargi i wnioski, których autorzy krytyce poddali **funkcjonowanie organów i urzędów administracji publicznej** (w 2008 r. – 1.124, wzrost o 26%). Tematyka 395 skarg dotyczyła urzędów i organów administracji rządowej (w 2008 r. – 307, wzrost o 29%) i 1.026 – administracji samorządowej (w 2008 r. – 817, wzrost o 26%).

Krytyczne oceny dotyczyły głównie sfery budownictwa, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej (prawie 48% skarg w tej grupie). Szczególną uwagę zwraca, powtarzająca się w ostatnich latach, krytyka *organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej* w wszystkich szczeblach. Przedstawiane zarzuty związane były bezpośrednio bądź pośrednio z naruszaniem przepisów *Prawa budowlanego* i procedur administracyjnych. Skarżący informowali o nienależytym nadzorze nad realizacją inwestycji i przestrzeganiem warunków zabudowy, tolerowaniu przypadków samowoli budowlanych, wskazując na przewlekłość postępowań, nieskuteczne działania egzekucyjne oraz nierzetelnie przeprowadzane kontrole. Informowano o przypadkach wydawania zgody na przeprowadzenie remontów w budynkach, mimo iż

42 Por. podrozdział pn. *Postępowanie z korespondencją skargową i zasadność skarg*.

wcześniejsze ekspertyzy ich stanu technicznego uzasadniały rozpoczęcie prac rozbiórkowych (szczególnie w odniesieniu do obiektów z terenów zagrożonych powodzią).

Wiele emocji budził przebieg postępowań o udzielenie zamówień publicznych, jak również rzetelność zawieranych w ich wyniku umów. Wskazywano na nieprawidłowości w udzielaniu zamówień na zakup sprzętu badawczego, uzbrojenia, pojazdów specjalistycznych dla leśnictwa, pojazdów dla służb ratowniczych, pojazdów trakcyjnych, a także nieruchomości, usług na modyfikację oprogramowania, budowę obiektów związanych z organizacją finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, systemu bezprzewodowego dostępu do internetu, rozbudowę sieci kanalizacyjnej oraz budowę oczyszczalni ścieków.

W skargach dotyczących funkcjonowania organów i urzędów *administracji rządowej* zwracano uwagę na nieskuteczność nadzoru nad działalnością komunalną, szczególnie nad realizacją przez organy administracji samorządowej zadań zleconych przez administrację rządową, jak również nad jednostkami wchodzącymi w skład administracji zespolonej. Wskazywano też na przewlekłość postępowań administracyjnych, związanych przede wszystkim z procesami inwestycyjnymi, biurokracją odstrasżającą inwestorów zagranicznych i nietrafne decyzje podejmowane w ramach nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi. Zarzuty pod adresem administracji rządowej dotyczyły także niegospodarności, naruszania prawa (zwłaszcza przepisów związanych z zamówieniami publicznymi), jak również niezgodnego z *ustawą o finansach publicznych* wydatkowania środków publicznych. W kwestiach dysponowania środkami unijnymi, wskazywano na brak skutecznego nadzoru nad projektami realizowanymi z udziałem środków unijnych, nierzetelne kontrole przyznawania tych środków, niejasność procedur, stronniczość w podejmowaniu decyzji oraz uchybianie ustawowym terminom załatwiania spraw.

W skargach na funkcjonowanie *organów i urzędów administracji samorządowej* wskazywana m.in. na: nieprawidłową gospodarkę finansową, w tym niecelowe i nieoszczędne wydatkowanie środków publicznych, wydawanie decyzji budowlanych z naruszeniem planów zagospodarowania przestrzennego, nieprzestrzeganie przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*, nieuzasadnioną przewlekłość postępowań, nieetyczne wykorzystywanie zajmowanych stanowisk i pełnionych funkcji do osiągnięcia korzyści osobistych, nadużycia w gospodarowaniu mieniem komunalnym. Informowano też o niewłaściwej – w odczuciu skarżących – realizacji zadań własnych gmin w zakresie prowadzenia przedszkoli, ze szczególnym uwzględnieniem sprawowania przez nie nadzoru nad organizowaniem odpłatnych zajęć przedszkolnych.

Krytyce poddawano także działalność inwestycyjną – wydatkowanie środków publicznych z naruszeniem przepisów *ustawy o finansach publicznych* i *ustawy – Prawo zamówień publicznych*, odstępowanie od żądania sporządzania raportów oddziaływania na środowisko dla inwestycji jemu zagrażających, zawyżanie kosztów inwestycji, nieuzasadnione obciążanie mieszkańców kosztami budowy dróg, a także nieuwzględnianie potrzeb mieszkańców w zakresie inwestycji drogowych.

Szczególnie jaskrawo postrzegane były nieprawidłowości i zaniechania w sprawach dotyczące żywotnych interesów obywateli, ich zdrowia, poczucia bezpieczeństwa, zapewnienia warunków do godziwej egzystencji. Wskazywano na zagrożenia wynikające ze zmian strukturalnych i właścicielskich w placówkach publicznej służby zdrowia podległych samorządom, ze wskazaniem na nieskuteczny nadzór nad jednostkami podległymi – głównie publicznymi zakładami opieki zdrowotnej, szkołami podstawowymi i przedszkolami. Kwestionowano też decyzje związane z lokalizacją inwestycji, których wpływ na środowisko budzi wątpliwości (np. spalarni odpadów medycznych, oczyszczalni ścieków, budowy stacji bazowych telefonii komórkowej). Zwracano uwagę na niegospodarne podejście władz samorządowych do własności komunalnej, np. zbywanie nieruchomości za rażąco niską cenę czy też bałagan organizacyjny, zaś w wypadku cmentarzy komunalnych – brak przepisów porządkowych. Częstymi zarzutami kierowanymi pod adresem władz samorządowych były także nepotyzm oraz lekceważenie spraw obywateli.

Z kolei przedstawiciele władz samorządowych informowali o nieprawidłowościach, występujących podczas kontroli prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe, zarzucając izbom nierzetelność, brak obiektywizmu, niepodejmowanie działań w ramach sprawowanego nadzoru oraz powiązania personalne z kontrolowanymi podmiotami.

- 2) Kategoria ***nadużyć gospodarczych, finansowych oraz marnotrawstwa mienia społecznego*** obejmowała 1.118 skarg, czyli prawie 25% ogólnej ich liczby (w 2008 r. – 1.180, spadek o 5%). W korespondencji skargowej zwracano głównie uwagę na nadużycia mające związek z postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych we wszystkich niemal obszarach funkcjonowania państwa, a obszar ten w dalszym ciągu uznawano za szczególnie wrażliwy na zagrożenie korupcją. Informowano o nieprzestrzeganiu w postępowaniach zasad równości, jawności, powszechności i pisemności.

Wskazywano na nierówne traktowanie wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia, a głównym zarzutem było wpływanie na wyniki przetargów, przez określanie istotnych warunków zamówienia, w sposób prowadzący do wygrania przetargu przez z góry określonego oferenta. W konsekwencji podpisywano umowy niezapewniające optymalnej realizacji wymagań zamawiającego. Przy wyborze najkorzystniejszej oferty często jedynym kryterium była najniższa cena, której wysokość podczas realizacji zamówienia sukcesywnie wzrastała. Wskazywano również na niegospodarność w wydatkowaniu środków publicznych na etapie realizacji zamówienia, w tym regulowanie zobowiązań wobec dostawców, z pominięciem obowiązku sprawdzenia jakości wykonanych zamówień, a także na niestosowanie kar umownych za opóźnienia w realizacji dostaw, robót i usług.

Obszarem często wskazywanym w grupie nadużyć gospodarczych i finansowych były jednostki związane bezpośrednio bądź pośrednio z *budownictwem, gospodarką komunalną i mieszkaniową* (142 skargi). Wskazywano na przypadki wykupu gruntów przez urzędników samorządowych i ich uzbrajanie na koszt gminy, a następnie sprzedaż po znacznie wyższej cenie, sporządzanie nieprawdziwych ekspertyz o złym stanie technicznym lokali, w celu wyprowadzenia lokatorów i przejęcia lokalu, nielegalnego oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste, brak aktualizacji ewidencji gruntów, wydzierzawianie pasa drogowego na stacje benzynowe bez przetargów i za symboliczną złotówkę. Skarżący zauważali, iż brakowi planowych działań w gospodarowaniu nieruchomościami towarzyszy nieracjonalna gospodarka przestrzenna na obszarze gmin – generuje m.in. sytuacje konfliktowe, związane z treścią wydawanych decyzji o warunkach zagospodarowania i zabudowy terenów.

Znaczący udział w tej grupie miały zarzuty nadużyć występujących w podmiotach działających w sferze *ochrony zdrowia, ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej* (138 skarg, w 2008 r. – 199, spadek o 31%). Informowano o niegospodarnym wykorzystaniu dotacji, konflikcie interesów, przedstawiano zarzuty korupcji pracownikom wskazanych jednostek, zarzucano niegospodarne zarządzanie finansami i majątkiem publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz celowe zadłużanie szpitali (zbędne remonty, zlecenie usług firmom zewnętrznym). Wskazywano również na wzrost kosztów z tytułu realizacji zbędnych umów zlecenia i o dzieło, często zawieranych z pracownikami w zakresie zbieżnym z obowiązkami wynikającymi ze stosunku pracy. Wśród zarzutów nadużyć popełnianych w domach pomocy społecznej wskazywano na przypadki zawłaszczania dochodów emerytalnych i rentowych pensjonariuszy oraz wynoszenia żywności przez personel.

Na podobnym jak rok wcześniej poziomie kształtowała się liczba skarg wskazujących na nadużycia gospodarcze i finansowe w placówkach związanych z *edukacją, nauką i kulturą* (138, w 2008 r. – 134). Informowano o niegospodarności w dysponowaniu środkami finansowymi, w tym nieprawidłowym wykorzystaniu środków publicznych na remonty i modernizację szkół. Przedstawiano zarzuty nadmiernej dbałości o własne interesy w stosunku do osób zajmujących stanowiska kierownicze, wskazywano przypadki wydatkowania środków publicznych na działalność, w której duży udział miały prywatne podmioty.

Informacje o nadużyciach w *jednostkach związanych z przemysłem* zawarto w 121 pismach (w 2008 r. 97 – wzrost o 24%). Krytyce poddawano głównie nadmierną dbałość kierownictwa zakładów o własne interesy, powoływanie do rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa osób działających jednocześnie w spółkach konkurencyjnych, informowano o niegospodarnym wydatkowaniu środków finansowych oraz nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji i przetargów. Na występowanie nadużyć gospodarczych wskazywano również w procesie tworzenia spółek zależnych od Skarbu Państwa, w tym głównie w obszarze przenoszenia do tworzonych spółek mienia i aktywów spółek matek. Pozostałe zarzuty w skargach dotyczących przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa były podobne do sygnalizowanych w roku poprzednim i dotyczyły: niekompetencji, działań na szkodę spółek będących rezultatem błędnych decyzji gospodarczych, niekorzystnego lokowania majątku w innych spółkach, wyprzedaży majątku zaprzyjaźnionym firmom i osobom, zawyżania kosztów robót remontowych, niecelowych zakupów maszyn i urządzeń, pobierania zaniżonego czynszu za wynajmowane pomieszczenia.

- 3) Sprawy związane z **działalnością organów wymiaru sprawiedliwości i ścigania, służb więziennictwa i jednostek organizacyjnych MON** zostały zasygnalizowane w 453 skargach (w 2008 r. – 402, wzrost o 12%). Spektrum spraw podnoszonych w skargach z zakresu *sądownictwa* nie uległo znaczącym zmianom w stosunku do lat poprzednich i wiązało się ściśle z orzecznictwem sądowym. Kwestionowano prawidłowość prowadzonych postępowań sądowych, skarżono się na ich przewlekłość i opieszałość, a ponadto zwracano się z prośbami o spowodowanie zmiany zasądzonych wyroków. Krytyce poddano także działalność komorników sądowych, uznając ją za przewlekłą, nierzetelną, nieuczciwą i niekompetentną. Kierowano zastrzeżenia dotyczące wysokości opłat i nieuprawnionego pobierania środków finansowych.

Skargi na działalność *organów ścigania* dotyczyły m.in.: stroniczości prokuratorów w prowadzonych postępowaniach oraz nieuzasadnionego ich umarzania, niezasadnego karania przez policję w powiązaniu z trudnościami w dochodzeniu swoich praw przez osoby ukarane, nieprawidłowego funkcjonowania policyjnego magazynu depozytu, zwłaszcza braku odpowiedzialności za przedmioty zdeponowane.

Korespondencja odnosząca się do *szkół więziennej* dotyczyła głównie spraw bytowych osadzonych. Żalono się na warunki odbywania kary pozbawienia wolności, wynikające z ciasnych cel i nadmiernej liczby osadzonych w nich więźniów, wskazywano na problemy w dostępie do opieki medycznej. W korespondencji skargowej pojawiła się także krytyka systemu resocjalizacji nieletnich, prowadzonego w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. System ten uznawano za nieefektywny i niespójny. Wskazywano na brak współpracy zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich z instytucjami powołanymi do udzielania pomocy w usamodzielnianiu się wychowanków, jak również na nieprawidłowe rozliczanie środków finansowych będących własnością wychowanków. Negatywnie także oceniano nadzór Ministra Sprawiedliwości nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich oraz funkcjonowanie okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego i sądów rodzinnych.

W skargach dotyczących jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej sygnalizowano głównie nieprawidłowości w realizacji przez jednostki wojskowe *ustawy – Prawo zamówień publicznych*, zatrudnianie w nich osób bez wymaganych kwalifikacji, wskazywano na nieprawidłowe relacje między kadrą a żołnierzami, podnoszono braku skutecznego nadzoru nad działalnością Wojskowych Biur Emerytalnych.

- 4) Działalność placówek związanych z **edukacją, nauką i kulturą** – to przedmiot 294 skarg i wniosków (w 2008 r. – 282, wzrost o 4%). Wskazywano m.in. na niski poziom wykształcenia nauczycieli i nieprawidłową organizację zajęć dydaktycznych, wykorzystywanie przez dyrektorów szkół zajmowanych stanowisk do czerpania osobistych korzyści, dokonywanie zakupów po zawyżonych cenach, bez stosowania przepisów *ustawy – Prawo zamówień publicznych*, niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania dotacji, preferowanie wybranych kandydatów w konkursach na dyrektorów szkół (uchylanie przez komisje niewygodnych pytań, stronicze oceny). Podnoszono również kwestie mające związek z procesem likwidacji szkół publicznych i tworzeniem w ich miejsce szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych. Krytyce poddawano także działalność kuratorów oświaty, wskazując na niewystarczające kwalifikacje zatrudnianej kadry pedagogicznej (w tym kierowniczej), częste zmiany na stanowisku kuratora, zatrudnianie członków rodziny i znajomych.

W skargach dotyczących sfery *edukacji przedszkolnej* krytykowano natomiast organizowanie odpłatnych zajęć w przedszkolach, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Za najpoważniejszy zarzut uznawano organizowanie tego rodzaju zajęć nie przez same przedszkola, a przez prywatne firmy zewnętrzne, wylaniane uznaniowo, często nieposiadające formalnych umów z przedszkolami i odpowiednio przygotowanych pracowników.

W korespondencji skargowej z zakresu *szkolnictwa wyższego* zwracano natomiast uwagę na niegospodarne dysponowanie środkami finansowymi uczelni, nierzetelne prowadzenie naboru na wyższe studia płatne i uzyskiwanie stopni naukowych. Zgłaszano ponadto zastrzeżenia do poziomu nauczania.

- 5) Zażalenia dotyczące **gospodarki lokalami** przedstawiono w 281 skargach (w 2008 r. – 235, wzrost o prawie 20%). Przedmiotem krytyki były zarówno polityka mieszkaniowa i wysokość pobieranych opłat, jak i zaniedbania w gospodarce lokalami o różnym typie własności. Podnoszono m.in. błędy w administrowaniu nieruchomościami, krytykowano system rozliczeń, kwestionowano zwłaszcza wysokość opłat za energię cieplną, naliczanych według wskaźników ciepła. Skarżący podkreślali, iż przepisy dotyczące tej materii są rozproszone, zawarte w wielu aktach prawnych różnej rangi, dlatego też trudne jest dochodzenie ewentualnych roszczeń. Podnoszono, iż lokatorzy nie mają wiedzy o tym, czy ponoszą opłaty związane wyłącznie z ogrzewaniem mieszkań i części wspólnych budynku, czy też obejmują one także lokale użytkowe. Podobne wątpliwości dotyczyły opłat za dostawę wody.

W 89 skargach i wnioskach przedstawiono problemy związane z gospodarowaniem *lokalami spółdzielczymi* (w 2008 r. – 51, wzrost o prawie 75%). Podkreślano przede wszystkim niekorzystanie przez rady nadzorcze z uprawnień do kontroli działań zarządów, prowadzenie inwestycji bez zgody członków spółdzielni, trudności w dochodzeniu roszczeń wobec spółdzielni w postępowaniu przed sądami powszechnymi.

Niewłaściwe gospodarowanie *lokalami komunalnymi* opisano w 70 skargach (w 2008 r. – 62, wzrost o 13%). Krytykowano: nieprzestrzeganie przy zawieraniu umów najmu lokali zasad ustalonych przez komisje mieszkaniowe, brak wystarczającej liczby lokali socjalnych i programów budowy mieszkań i wychodzenia z bezdomności, brak dbałości o stan techniczny budynków komunalnych; zawyżanie opłat czynszowych i eksploatacyjnych, niezapewnienie wystarczającego ogrzewania

mieszkań w okresie zimowym, odmowę sprzedaży lokali komunalnych, niezapewnienie skutecznego nadzoru nad podmiotami administrującymi lokalami podległymi jednostkom samorządu terytorialnego; trudności w weryfikowaniu kosztów zarządu. Władzom samorządowym zarzucano ponadto nierzetelne realizowanie programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin, brak długookresowych planów sprzedaży mieszkań i lokali użytkowych oraz planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

Wśród zarzutów kierowanych pod adresem *towarzystw budownictwa społecznego* dominowały krytyczne uwagi o: niedotrzymywaniu terminów budowy mieszkań i warunków zawieranych umów, nieuzasadnionym wzroście kosztów w trakcie realizacji inwestycji; nieprawidłowym administrowaniu zasobami lokalowymi. Pojawiły się także głosy, iż nieprecyzyjne przepisy *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* pozwalają na nielegalny handel lokalami będącymi w zasobach towarzystw budownictwa społecznego.

Zarzuty niewłaściwego *gospodarowania lokalami zakładowymi i pozostającymi w administracji specjalnej*, w tym głównie administrowanymi przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej, sformułowano w 24 skargach (w 2008 r. – 26, spadek o 8%). Skarżący informowali o działaniach na szkodę Skarbu Państwa, przez niewłaściwe reprezentowanie jego interesów w postępowaniach dotyczących zwrotu byłym właścicielom gruntów przejętych w czasach PRL-u, utrzymywaniu pustostanów w zasobach mieszkaniowych dla wyższych oficerów i niezaspokajanie potrzeb żołnierzy, a także wydzierzawianie garaży z zaniżonymi stawkami czynszu. Najemcy mieszkań zakładowych skarżyli się natomiast na trudności w uzyskaniu prawa własności mieszkania, wskazywali na przypadki zbywania mieszkań osobom trzecim bez możliwości skorzystania z prawa pierwokupu, brak pisemnych powiadomień o zamiarze zbycia mieszkania, nieodpowiadanie na złożoną przez najemcę ofertę nabycia lokalu mieszkaniowego.

Treść 32 skarg na działalność *wspólnot mieszkaniowych* (20 w 2008 r., wzrost o 60%) wskazywała na nieumiejętność korzystania przez właścicieli lokali z ustawowych uprawnień do kontrolowania tychże wspólnot. Skarżono się m.in. na uniemożliwianie właścicielom lokali realizacji ustawowego prawa do kontrolowania sposobu zarządzania nieruchomością wspólną, kwestionowano prawidłowość zarządzania środkami finansowymi oraz nierzetelne określanie wartości robót remontowych, a także ograniczanie możliwości wglądu w dokumentację. Krytyce poddawano ponadto rynek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi własność wspólnot mieszkaniowych. W ocenie skarżących nieruchomości te nie mogą być obsługiwane przez podmioty komunalne, niezależnie od ich formy prawnej.

- 6) Problematyka **transportu, komunikacji i łączności** znalazła odzwierciedlenie w 260 skargach i wnioskach (w 2008 r. – 154, wzrost o 69%). Skarżący wskazywali przede wszystkim na nieprawidłowości w obszarze *komunikacji i transportu* (78 skarg, w 2008 r. – 54, wzrost o 44%). Największa grupa skarg dotyczyła szeroko pojętej problematyki transportu lądowego – kolejowego i drogowego, tak w zakresie inwestycji i stanu infrastruktury, jak i bieżącego funkcjonowania. Sygnalizowano m.in. potrzebę przebudowy, modernizacji i remontów dróg krajowych i autostrad, konieczność dokonania usprawnienia przejazdów przez miasta, ze wskazaniem na brak koordynacji robót remontowych w zakresie sieci drogowej i infrastrukturalnej, zapewnienia skutecznego nadzoru nad działalnością wykonawców robót drogowych, a także stosowanie rozwiązań i technologii zgodnych z warunkami zamówienia. Kwestionowano też prawidłowość prowadzenia inwestycji drogowych i kolejowych, m.in. w zakresie wyboru konkretnego wariantu przebiegu projektowanej drogi, powiązania jej z istniejącą już siecią dróg, a także wyboru wykonawcy lub dostawcy (procedury zamówień publicznych). Wypowiadając się na temat inwestycji w toku, skarżący podnosili zazwyczaj aspekt uciążliwości prowadzonych prac (m.in. zmiany w rozkładach jazdy) oraz niewłaściwe oznakowanie dróg na czas remontów. W wypadku inwestycji zakończonych skargi dotyczyły głównie przebiegu odbiorów technicznych (w tym dotrzymania warunków technicznych), prawidłowości organizacji ruchu oraz jakości wykonanych robót.

Głównymi problemami podnoszonymi przez autorów korespondencji skargowej w sferze transportu lądowego były m.in.: słabość nadzoru transportu drogowego, niewypełnianie przez organy samorządowe obowiązków w zakresie akceptowania rozkładów jazdy dla przedsiębiorstw komunikacyjnych, niekorzystanie przez straże miejskie w wystarczającym zakresie z przepisów *Prawa o ruchu drogowym*, niezadowolające funkcjonowanie stacji diagnostycznych, nieprawidłowe wykonywanie obowiązków przez zarządy dróg (wojewódzkich i powiatowych), zwłaszcza w odniesieniu do zimowego utrzymania dróg.

Odrębną grupę stanowiły pisma, w których krytykowano różnorodne aspekty związane z wykonywaniem działalności w zakresie przewozów osobowych. Wskazywano na niezdrową konkurencję między spółkami PKP w tej dziedzinie, sugerowano nieprzestrzeganie przez firmy transportowe zasad bezpieczeństwa podróży, w szczególności wydłużanie

czasu pracy kierowców autobusów, informowano o nieprawidłowościach w nadawaniu certyfikatów bezpieczeństwa uprawniających do przewozu osób koleją, a także nierzetelnych kontrolach okresów ważności i zakresu jaki one obejmują, wyrażano krytyczne opinie o zakupie przez firmy przewozowe podległe samorządom środków transportu publicznego (np. używanych autobusów).

W 64 pismach zakwalifikowanych do grupy **łączność** (w 2008 r. – 63, wzrost o 2%) krytyce poddano nie tylko sposób naliczania opłat za usługi telekomunikacyjne, ale także nierzetelne – zdaniem skarżących – rozpatrywanie skarg i reklamacji. Korespondencja dotycząca telefonii komórkowej odnosiła się m.in. do opłat i reklamacji zawyżonych rachunków, niezgodności pakietów reklamujących usługi lub wygranych z rzeczywistością, lokalizacji stacji bazowych w miejscach nieakceptowanych przez mieszkańców lub niespełniających określonych wymogów technicznych.

- 7) Funkcjonowanie **systemu emerytalno-rentowego, ochrony zdrowia i pomocy społecznej** znalazło odzwierciedlenie w 207 skargach (w 2008 r. – 175, wzrost o 18%). Zarzuty kierowano nie tylko wobec kierowników konkretnych placówek ochrony zdrowia, pomocy społecznej i organów emerytalno-rentowych, ale krytycznie oceniano system świadczeń emerytalnych i rentowych, uznając go za niestabilny, niegospodarny i nieuwzględniający interesu ubezpieczonych. W 105 skargach (w 2008 r. – 80, wzrost o 31%) sformułowano krytyczne oceny funkcjonowania systemu ochrony zdrowia i działalności publicznych i niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, w 80 pismach (w 2008 r. – 77, wzrost o 4%) opisano problemy występujące w sferze pomocy społecznej, natomiast w 34 przypadkach (w 2008 r. – 48, spadek o 29%) zakwestionowano wysokość świadczeń emerytalno-rentowych.

W skargach dotyczących funkcjonowania *ochrony zdrowia i działalności publicznych i niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej* wskazywano na niską jakość usług medycznych świadczonych przez placówki publiczne i niepubliczne, błędy w sztuce lekarskiej i trudności w dochodzeniu przez poszkodowanych roszczeń z tego tytułu. W dalszym ciągu niepokój autorów skarg budziło rosnące zadłużenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, stwarzające zagrożenie likwidacją niektórych placówek szpitalnych. Proces ten postrzegany był w połączeniu z niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych na działalność szpitali, ich zadłużaniem się spowodowanym wysokimi kosztami nieprzemysłanych zakupów i brakiem dbałości o jakość świadczonych usług medycznych. Informowano o zakupie kosztownego sprzętu, z którego później nie korzystano, wskazywano na przypadki naruszania *ustawy o zakładach opieki zdrowotnej* (np. w zakresie prowadzenia konkursów na świadczenia i obsadę stanowisk). Odzwierciedlenie w skargach znalazł też problem usług medycznych, świadczonych przez placówki prywatne zlokalizowane w jednostkach publicznych, w których badania specjalistyczne wykonywane są niejednokrotnie na aparaturze należącej do szpitala, a działalność placówek opiera się, w znaczącym stopniu, na strukturach i potencjale gospodarczym jednostek publicznych. Nowym problemem sygnalizowanym w skargach były sprawy związane z funkcjonowaniem systemu ratownictwa medycznego. Wskazywano m.in. na braki w wyposażeniu oraz niezapełnienie wymaganego składu osobowego zespołów ratownictwa medycznego, nieprawidłowe wykorzystywanie karetek do przewozów chorych, niezapełnienie wymaganego bezpieczeństwa w zakresie opieki medycznej imprez masowych, braki w obsadzie biura wezwań, długi czas napraw karetek oraz zły stan techniczny karetek rezerwowych.

W skargach na funkcjonowanie instytucji i struktur *pomocy społecznej*, najczęściej sygnalizowano nieprawidłowe działania miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej. Wskazywano na niezadowalającą pomoc w relacji do rzeczywistych potrzeb. Prezentowano przykłady złego gospodarowania przez zarządy gmin funduszami na ten cel, informowano o zaniedbaniach w pracy miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej, lekceważeniu interesantów, braku kompetencji pracowników socjalnych, przydzielaniu okresowych zasiłków osobom nieuprawnionym do ich otrzymania, przy równoczesnym odmawianiu pomocy osobom rzeczywiście jej potrzebującym. Inne, głównie roszczeniowe podejście do obowiązków państwa i samorządów w zakresie pomocy społecznej, prezentują w skargach obywatele, którym ośrodek pomocy społecznej nie udzielił oczekiwanej pomocy.

Kwestionowano zasady udzielania wsparcia finansowego przez powiatowe urzędy pracy i oddziały PFRON, w formie umów cywilnoprawnych (np. pożyczek z możliwością ich umorzenia). Skarżący podnosili, iż stosowane zasady są niejasne, a postępowanie w tych sprawach mało przejrzyste. Zdaniem skarżących instytucje te niechętnie udzielają informacji o trybie rozpatrywania wniosków o pomoc finansową, a o odmowie udzielenia wsparcia informują często z opóźnieniem, nie podając przyczyn odmowy. W ich ocenie odmowy przyznania wsparcia były uznaniowe i nieweryfikowalne, bez możliwości zaskarżenia podjętej decyzji. Pojawiły się również zarzuty, iż wsparcie finansowe w formie umowy cywilnoprawnej otrzymują jedynie osoby ustosunkowane, mające znajomości wśród członków komisji rozpatrujących wnioski o wsparcie. W zakresie pomocy

świadczonej ze środków z PFRON skargi dotyczyły także: braku przejrzystości przy przyznawaniu dofinansowania uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych według kryterium dochodowego (przyznawanie dofinansowania osobom o wyższych dochodach, przy równoczesnym odmawianiu go niżej uposażonym, co umożliwiła praktyka dokumentowania dochodów jedynie oświadczeniem wnoszącego, bez okazania np. odcinka renty lub stosowania innej procedury weryfikującej).

Na uwagę zasługuje znaczący (w porównaniu z 2008 r. o 86%) wzrost liczby skarg na funkcjonowanie domów pomocy społecznej, zwłaszcza na traktowanie pensjonariuszy w sposób poniżający ich godność.

W skargach na funkcjonowanie instytucji publicznych realizujących zadania z zakresu *ubezpieczeń społecznych* na pierwszym miejscu pojawiały się sprawy wymiar emerytur i rent, a także trudności w utrzymaniu przyznanej wcześniej renty, w związku ze zmianą orzeczenia o stanie zdrowia. Zwracano uwagę na przewlekłość postępowań i niewłaściwe naliczanie należnych świadczeń, w tym zaniżanie ich wysokości przez niezaliczanie okresów pracy w warunkach szkodliwych dla zdrowia oraz wydawania nowych decyzji ustalających niższe kwoty świadczeń, a także dowolność w orzekaniu o inwalidztwie przez lekarzy orzeczników ZUS. Odnośnie składek odprowadzanych na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, wskazywano na przypadki wzywania z wieloletnim opóźnieniem do opłacania składek w momencie zbieżności tytułów do ubezpieczenia, dotyczących przede wszystkim kobiet przebywających na urlopach macierzyńskich i wychowawczych, prowadzących jednocześnie działalność gospodarczą. Wśród skarg dotyczących ubezpieczenia społecznego rolników, zwracano się z prośbą o wyjaśnienie kwestii dofinansowywania organizacji społecznych działających na rzecz rolników i członków ich rodzin oraz dopłat do wypoczynku rolników uprawnionych do świadczeń KRUS.

- 8) **Sprawy pracownicze** podniesiono w 191 skargach (w 2008 r. – 184, wzrost o ponad 4%). W zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy skarżono się na: nieprzestrzeganie przepisów *Prawa pracy* i przepisów bhp, nieterminowe wypłacanie należnych wynagrodzeń, zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, zmuszanie do pracy w godzinach nadliczbowych bez dodatkowego wynagrodzenia, stosowanie mobbingu wobec pracowników. Wskazywano także na nieskuteczność kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy. W ocenie skarżących, relatywnie niski wymiar kar, przewlekłość procedur oraz umarzanie postępowań, sprzyjają bagatelizowaniu wyników kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy, zaś pracodawcy, którzy utrudniają lub udaremniają te kontrole, często czują się bezkarni.

W zakresie wydatkowania środków z Funduszu Pracy przez urzędy pracy skargi dotyczyły m.in.: odmowy przyznania środków pieniężnych, niejasnych kryteriów ich przyznawania na aktywizację zawodową i podjęcie działalności gospodarczej oraz na staże dla absolwentów. Pracownikom urzędów zarzucano zbywanie bezrobotnych przez dowolne interpretowanie przepisów dotyczących samozatrudnienia; wskazywano też na korzystanie z pracy stażystów przez firmy, które nie zapewniają im dalszego zatrudnienia.

Nadal charakterystyczne w tej grupie były sygnały o nieprzestrzeganiu *Prawa pracy* w publicznej służbie zdrowia i występowaniu konfliktu interesów. Wskazywano na przypadki łączenia przez ordynatorów szpitali obowiązków szpitalnych z kierowaniem niepublicznymi zakładami opieki zdrowotnej, realizującymi świadczenia na tych samych oddziałach, z wykorzystaniem aparatury i sprzętu stanowiącego własność publiczną. Pracownicy publicznych zakładów opieki zdrowotnej podnosili natomiast problem zbyt niskich stawek plac i roszczeń z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych.

- 9) Krytyczne akcenty dotyczące **funkcjonowania systemu finansowego, podatkowego, działalności instytucji finansowych oraz niektórych aspektów gospodarki środkami unijnymi** znalazły odzwierciedlenie w 108 skargach (w 2008 r. – 97, wzrost o 11%).

W skargach dotyczących *systemu podatkowego* zwracano uwagę na nieprawidłowości w wydawaniu decyzji podatkowych przez organy skarbowe, a także zaniechanie działań w obszarze tzw. szarej strefy. Wskazywano na rozbieżności w interpretowaniu przez urzędy i izby skarbowe przepisów prawa podatkowego, co skutkowało podejmowaniem przez naczelników urzędów skarbowych różnych decyzji w takich samych sprawach. Władzom samorządowym zarzucano natomiast udzielanie nieuzasadnionych ulg w podatku od nieruchomości oraz nieprawidłowe obliczanie podatku rolnego.

Skargi na działalność *banków* dotyczyły głównie stosowania nieuczciwych praktyk przy udzielaniu kredytów oraz ponoszenia przez klientów banków strat finansowych z tytułu inwestowania środków pieniężnych w bankowe fundusze inwestycyjne. W tej grupie skarg pojawiały się również zarzuty nieprawidłowości przy naliczaniu, wykorzystaniu i zarządzaniu środkami publicznymi przeznaczonymi na pomoc państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych. Dotyczyły one niewłaściwego interpretowania przez banki przepisów prawa, co mogło mieć wpływ na wartość obciążeń budżetowych; kapitalizowania odsetek mimo braku stosownych postanowień umów i w sytuacji, gdy spłaty kredytu były realizowane terminowo i we właściwej wyso-

kości; naliczania odsetek i ich kapitalizowania według stopy procentowej jednostronnie ustalonej przez banki; przedstawiania Skarbowi Państwa do przejściowego wykupu odsetek, naliczonych zarówno od kapitału, jak i od skapitalizowanych odsetek. Podnoszono także aspekt niemiejętnego korzystania ze *środków unijnych*. Wskazywano, że już na etapie obsługi wniosków o przyznanie płatności daje się zauważyć niekompetencja urzędników, opieszałość, biurokracja, niemiejętność świadczenia pomocy przy wypełnianiu wniosków, jak również nieznanostwo zasad przyznawania środków. Kwestionowano także prawidłowość działań rządowej agencji płatniczej, zajmującej się wdrażaniem instrumentów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, m.in. w zakresie realizacji *ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*. Zarzuty dotyczyły opieszałości, przewlekłości prowadzonych postępowań oraz nierzetelnych analiz ekonomiczno-finansowych realizowanych przedsięwzięć.

- 10) Różne aspekty **gospodarowania gruntami** były przedmiotem 56 skarg (w 2008 r. – 63, spadek o 11%), zaś prowadzone w tym zakresie działania przedstawiano w kontekście rosnących cen nieruchomości i kojarzono z chęcią uzyskania przez wybrane osoby korzyści finansowych. Gospodarowanie gruntami postrzegane było przez pryzmat nadużyć, niegospodarności, a nawet korupcji. Krytyce poddawano przede wszystkim działania władz samorządowych, których decyzje – w ocenie skarżących – skutkowały często zbywaniem gruntów o atrakcyjnej lokalizacji osobom bliskim lub znajomym decydom na preferencyjnych warunkach.

Podobnie jak w roku poprzednim skarżono się na działalność Agencji Nieruchomości Rolnych. Kwestionowano rozstrzygnięcia przetargów na dzierżawę gruntów, krytykowano gospodarowanie nieruchomościami przekazanymi w dzierżawę, wskazując na brak nadzoru nad wywiązywaniem się dzierżawców z warunków umów, niszczenie nieruchomości wchodzących w skład dzierżawionych gospodarstw lub wykorzystywanie ich niezgodnie z przeznaczeniem. Skarżący sygnalizowali nieprawidłowe wycenianie zbywanych nieruchomości, umożliwiające ich zakup przez określone osoby. Wskazywano też na błędy w dokumentacji zbywanych gruntów.

Sprawy z zakresu *geodezji i katastru* zasygnalizowano w 23 pismach (w 2008 r. – w 20, wzrost o 15%). W dalszym ciągu wpływały sygnały o błędach w prowadzonej przez starostwa ewidencji gruntów i budynków. W opinii skarżących są one wynikiem nienależytego wypełniania przez geodetów obowiązków służbowych oraz braku kontroli nad wykonywanymi przez nich pracami. Kwestionowano sposób prowadzenia i aktualizowania ewidencji, krytykowano przebieg postępowań rozgraniczających, dopatrując się w nich działań na szkodę właścicieli nieruchomości (naruszania stanu ich posiadania). Do tej grupy skarg zakwalifikowano także sygnały wskazujące na prowadzenie przez określone podmioty rabunkowej gospodarki w zakresie wydobycia kopaliny. Przyczyn tego zjawiska upatrywano w braku nadzoru organów administracji geologicznej, górniczej i organów samorządowych nad realizacją działań podejmowanych przez podmioty, którym została udzielona koncesja (np. na wydobycie piachu). Sygnalizowany proceder dotyczył znacznego przekraczania norm, zarówno ograniczających obszar prowadzonej działalności, jak i dotyczących ilości wydobytych kopaliny w roku kalendarzowym.

- 11) Problematyka **przekształceń własnościowych** była obecna w 35 skargach i wnioskach (w 2008 r. – 39, spadek o 10%). Informowano o nieprawidłowościach w przebiegu procesów prywatyzacji, reprivatyzacji, restrukturyzacji i upadłości, zaś szczególne zainteresowanie skarżących budziły takie kwestie, jak: restrukturyzacja sektora energetycznego, farmaceutycznego i cukrowniczego oraz procesy prywatyzacyjne w sektorach: spirytusowym, stoczniowym i uzdrowisk. Wskazywano m.in. na opieszałość działań prywatyzacyjnych, brak koncepcji w podejmowanych działaniach, zaniżanie wartości przedsiębiorstw w wycenach przedprywatyzacyjnych, niekorzystną dla Skarbu Państwa ich prywatyzację i restrukturyzację, niezadawalający nadzór Ministra Skarbu Państwa nad prywatyzacją prowadzoną przez wojewodów. Krytyczne uwagi odnosiły się też do zawierania przez władze samorządowe umów na dzierżawę podległych im szpitali nawet na 30 lat. W ostatnim okresie wiele kontrowersji budziły przekształcenia własnościowe przemysłu stoczniowego, a zwłaszcza sposób wyboru inwestora strategicznego dla prywatyzowanych stoczni oraz prowadzenie negocjacji w tej sprawie.

Problem postępowań upadłościowych postrzegano głównie w kontekście wiarytelności. Wskazywano na przypadki opóźnień w przedłożeniu do zatwierdzenia projektu listy wiarytelności, skutkujących brakiem możliwości zawarcia układu z wierzycielami oraz wysokimi kosztami upadłości, w miarę przedłużania się postępowania. Uwagi odnosiły się też do działań syndyków masy upadłościowej i sposobu prowadzenia przez nich postępowań. Zarzucano im m.in. stronnictwo w przygotowywaniu podziału majątku likwidowanego przedsiębiorstwa, niegospodarne zarządzanie majątkiem firmy, której upadłość ogłosił sąd, sprzedaż likwidowanego majątku po zaniżonych cenach i niestosowanie procedur *Prawa upadłościowego*.

Postępowanie z korespondencją skargową i zasadność skarg

W NIK stosowane są zróżnicowane formy rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków – w zależności od ich charakteru i treści. Przeprowadzono łącznie 169 postępowań kontrolnych i czynności wyjaśniających, których podjęcie zainspirowały skargi (133 z 2009 r. i 36 z lat poprzednich), a kolejnych 129 spraw zakwalifikowano do zbadania w późniejszym terminie⁴³.

W wyniku kontroli, które zostały podjęte przez NIK, a zainspirowane zostały skargami, do organów ścigania, w związku ze stwierdzeniem faktów noszących znamiona przestępstw ściganych z urzędu, skierowano zawiadomienia w 12 sprawach.

Skargi, w odniesieniu do których brak było możliwości przeprowadzenia postępowania kontrolnego, jak również podlegające właściwościom innych organów, przekazywane były, w celu merytorycznego ich załatwienia, do Państwowej Inspekcji Pracy, regionalnych izb obrachunkowych, Inspekcji Handlowej, urzędów kontroli skarbowej, spółdzielczych związków rewizyjnych, rzeczników praw (konsumenckich, pacjenta, obywatelskich itp.), właściwych urzędów nadzoru i kontroli. W ten sposób załatwiono w 2009 r. 587 skarg, tj. 13% ogólnej ich liczby.

Jeśli treść skargi nie wskazywała na potrzebę przekazania jej organowi właściwemu lub zakwalifikowania do przeprowadzenia kontroli, skarżącym udzielano wyjaśnień⁴⁴, które mogły być pomocne przy załatwieniu przedstawionej sprawy – w ten sposób postąpiono z 1.782 skargami (39,8% ogólnej ich liczby). Ponadto 15 skarg przekazano organom ścigania uznając, że opisane w nich fakty wskazują na duże prawdopodobieństwo zaistnienia przestępstwa. Sprawy, w których przedstawiona problematyka nie mogła być wykorzystana w bieżących działaniach, a uznana została za istotną, kwalifikowano jako przydatne w przyszłej działalności kontrolnej. Taki właśnie sposób rozpatrzenia zastosowano wobec 388 skarg i wniosków.

Skargi są w miarę wiarygodnym źródłem informacji. W latach 2008-2009 potwierdzalność zarzutów w nich zasygnalizowanych nie uległa większej zmianie. Fakt ten ilustrują dane zamieszczone w tabeli nr 19.

Tabela nr 19.

Zasadność zarzutów zawartych w skargach, które zostały zbadane w toku kontroli i postępowań przeprowadzonych przez NIK i inne organy kontroli w latach 2008-2009					
Lp.	Wyszczególnienie	2008 r.		2009 r.	
		Liczba	Struktura (w %)	Liczba	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6
1	Skargi zbadane przez NIK i inne organy kontroli, którym pisma skargowe zostały przekazane, z tego:	418	100,0	504	100,0
1.1.	– skargi zbadane, w wypadku których postawione zarzuty znalazły potwierdzenie w części lub całości	162	38,8	197	39,1
1.2.	– skargi zbadane, w wypadku których postawione zarzuty nie znalazły potwierdzenia	256	61,2	307	60,9

Finansowe rezultaty kontroli skargowych

Wymiernym efektem badań kontrolnych są m.in. finansowe rezultaty kontroli, obejmujące zarówno finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnionych w związku z prowadzonym postępowaniem kontrolnym, jak i korzyści finansowe, które uzyskane zostały lub zostaną w wyniku przedsięwzięć będących efektem tego postępowania. W klasyfikacji odrębną kategorią są finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich.

W wyniku przeprowadzonych w 2009 r. 169 postępowań kontrolnych, których podjęcie zainspirowały skargi skierowane do NIK, ujawniono m.in. *nieprawidłowości w wymiarze finansowym* w wysokości 43,9 mln zł. *Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich* wyniosły natomiast 44 tys. zł (środki unijne wypłacone z naruszeniem przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego, w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku).

W związku z ustaleniami kontroli podejmowane są różnorodne działania porządkujące i racjonalizujące sferę finansów publicznych oraz gospodarowanie składnikami majątku. Stąd też zakres pozytywnego oddziaływania NIK na kontrolowane podmioty rozpatrywany jest w szerszej formule – uwzględniającej *korzyści finansowe*. Stanowią one wymierny efekt kontroli przeprowadzonych w sprawach skargowych – w 2009 r. wyniosły 13,7 mln zł. W tabeli nr 20 przedstawiono dane o finansowych rezultatach kontroli skargowych w 2009 r.

43 W związku z wpływającymi skargami i listami, NIK podejmowała głównie kontrole doraźne. Ponadto w czasie sporządzania *Sprawozdania*, w 18 sprawach postępowanie kontrolne nie zostało jeszcze zakończony, dlatego w tych przypadkach nie można odnieść się do kwestii zasadności postawionych zarzutów.

44 Wskazywano kierunek działań w danej sprawie, informowano o organach właściwych do jej rozpatrzenia i zakresie uprawnień kontrolnych NIK.

Tabela nr 20.

Finansowe rezultaty kontroli przeprowadzonych w sprawach skargowych w 2009 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
1	Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	43.893,6	100,0
1.1.	- uszczuplenia środków lub aktywów	721,8	1,6
1.2.	- kwoty nienależnie uzyskane	2.215,9	5,1
1.3.	- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	33.687,1	76,7
1.4.	- kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa	2.133,2	4,9
1.5.	- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	2.496,2	5,7
1.6.	- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	816,5	1,9
1.7.	- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	1.822,9	4,1
2	Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu WE	44,4	100,0
2.1.	- szkody w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich	44,4	100,0
2.2.	- potencjalne szkody w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich	-	-
3	Korzyści finansowe	13.714,2	100,0
3.1.	- pozyskane przytki finansowe	13.396,2	97,7
3.2.	- oszczędności finansowe	228,1	1,7
3.3.	- oszczędności i przytki finansowe innych podmiotów	89,9	0,6

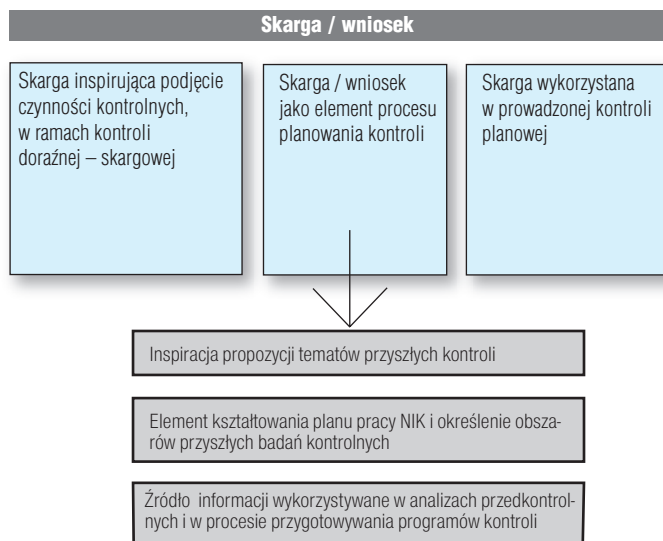
Wykorzystanie skarg w planowaniu działalności kontrolnej NIK

Skargi stanowią dla NIK ważne źródło wiedzy o nieprawidłowościach występujących w funkcjonowaniu państwa. Analiza sygnalizowanych problemów umożliwi wskazanie obszarów, w których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest relatywnie wysokie, z uwagi na sygnalizowane przez obywateli uchybienia w pracy organów i urzędów administracji publicznej. Treści zawarte w skargach są dla NIK jedną z baz informacji wykorzystywanych w planowaniu kontroli.

Poniżej zamieszczony schemat obrazuje sposoby wykorzystania problematyki skargowej w działalności kontrolnej.

Schemat 7.

Rola problematyki skargowej w działalności kontrolnej NIK



Skargi stanowią inspirację do podjęcia przez NIK kontroli, z własnej inicjatywy i stosownie do istniejących możliwości organizacyjnych. Problematyka wynikająca ze skarg jest uwzględniana w planowaniu krótko- i długookresowym. Skargi służą także wskazywaniu obszarów przyszłych badań kontrolnych. Poddając analizie skalę i intensywność sygnalizowanych w skargach problemów, w procesie przygotowywania projektu planu pracy NIK na kolejny rok rozważana jest możliwość uwzględnienia w nim tematów istotnych z perspektywy obywatela.

Sprawy kierowane do NIK przez posłów na Sejm RP

Posel ma prawo podejmować interwencję w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, w zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz w organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania⁴⁵. Z prawa tego korzystają parlamentarzyści, m.in. przez kierowanie do NIK różnorodnych spraw wymagających wyjaśnienia, w tym głównie próśb o przeprowadzenie kontroli. Przepisy *Kpa* nadają tego typu sprawom charakter szczególny, określając 14-dniowy termin na ich rozpatrzenie.

W 2009 r. w Wydziale Skarg i Wniosków Departamentu Strategii Kontrolnej zarejestrowano 84 sprawy wniesione przez posłów na Sejm RP. Z liczby tej wyodrębnić można: prośby o przeprowadzenie kontroli problematyki wskazanej w piśmie, prośby o udostępnienie materiałów z kontroli oraz pisma w innych sprawach (np. pisma, przy których przekazane zostały skargi, prośby o wyjaśnienie przedstawionych spraw itp.). Liczbę spraw poselskich skierowanych do NIK w latach 2008-2009, w podziale na rodzaj korespondencji, przedstawiono w tabeli nr 21.

Tabela nr 21.

Sprawy skierowane do NIK przez posłów na Sejm RP w latach 2008-2009					
Lp.	Rodzaj korespondencji	2008 r.		2009 r.	
		Liczba skarg	Struktura (w %)	Liczba skarg	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6
1	Prośby o przeprowadzenie kontroli	63	92,6	77	91,7
1.1.	- uwzględnione	36	53,0	43	51,2
1.2.	- sprawy zakwalifikowane do kontroli w terminie późniejszym	2	2,9	5	5,9
1.3.	- kontrole przeprowadzone przed wpływem pisma poselskiego	5	7,3	3	3,6
1.4.	- sprawy badane przez inne organy kontroli	6	8,8	6	7,2
1.5.	- sprawy, które nie mogły być zbadane ^{1/}	14	20,6	20	23,8
2	Prośby o materiały z kontroli	3	4,4	3	3,6
3	Sprawy inne ^{2/}	2	3,0	4	4,7
x	Ogółem	68	100,0	84	100,0

^{1/} Np. sprawy badane przez prokuraturę, ograniczenia ustawowe. ^{2/} Np. pisma, przy których przekazano skargi, prośby o wyjaśnienie wskazanych spraw.

Z zaprezentowanych danych wynika, że w 2009 r. 77 spośród 84 przekazanych spraw (92%) stanowiły wystąpienia o przeprowadzenie kontroli. Uwzględniono 57% wniosków, a przedstawione w pismach sprawy zakwalifikowano do zbadania (w tym 5 spraw zakwalifikowano do kontroli w terminie późniejszym). W wypadku 3 spraw przedstawiona przez posła problematyka kontrolowana była przez NIK przed wpływem pisma poselskiego, zaś w wypadku 6 dalszych spraw badane były one przez inne organy kontroli.

45 Art. 20 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Archiwum Najwyższej Izby Kontroli

8.

**Zasób
archiwalny**

**Przekazywanie
akt do archiwów
państwowych**

Brakowanie akt

Udostępnianie akt

Informatyzacja

**Przepisy
kancelaryjno-
-archiwalne**

Po upływie dwóch lat od zakończenia postępowania kontrolnego i upublicznienia informacji o wynikach kontroli, wytworzone akta sukcesywnie przekazywane są do Archiwum NIK. Spełnia ono trzy główne funkcje wynikające z przepisów prawa: kształtuje zasób archiwalny przez właściwe kwalifikowanie, klasyfikację i organizację gromadzenia i opracowywania materiałów, zapewnia systemowe wykorzystanie zasobu dla potrzeb wewnętrznych i prowadzenia badań naukowych, a także doskonali i rozwija procedury praktyki archiwalnej. Znaczenie dokumentacji gromadzonej w archiwum wynika z pozycji ustrojowej NIK, jako naczelnego organu kontroli państwowej. Zasób archiwalny odzwierciedla nie tylko zmiany w organizacji i działalności NIK, ale także dokumentuje procesy zachodzące w państwie, przez co ma zarówno wartość dowodową, jak i historyczną.

Podstawowym aktem prawnym regulującym działalność archiwum jest *ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach*⁴⁶. Szczegółowe zasady funkcjonowania archiwum zawarte są w *instrukcji archiwalnej*⁴⁷, która określa organizację i zakres działania archiwów w NIK. Do właściwości archiwum należy: przyjmowanie dokumentacji z jednostek organizacyjnych Izby, przechowywanie jej i zabezpieczanie, prowadzenie ewidencji, brakowanie dokumentacji przeterminowanej oraz udostępnianie akt pracownikom NIK do celów służbowych oraz podmiotom zewnętrznym, z zachowaniem obowiązujących procedur. Ważnym elementem pracy archiwum jest opracowywanie materiałów archiwalnych (są one następnie przekazywane do właściwych archiwów państwowych), a także prowadzenie kwerend archiwalnych zgodnie ze zgłoszonym zapotrzebowaniem.

Zasób archiwalny

Zasób archiwalny gromadzony jest w archiwum zlokalizowanym w siedzibie NIK (departamenty i Delegatura w Warszawie) oraz w poszczególnych delegaturach zamiejscowych. Dokumentacja przejmowana jest kompletnymi rocznikami, po dwóch latach – licząc od 1 stycznia następnego roku po zakończeniu sprawy.

Według stanu na koniec 2009 r. zasób archiwum wynosił około 3,6 tys. mb akt. W skład zasobu kategorii „A” wchodzi głównie dokumentacja z postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez departamenty, wytworzona w latach 1980-2006 oraz przez delegatury NIK – w latach 1964-2006. Około 10% zasobu stanowi dokumentacja niearchiwalna, m.in. akta osobowe pracowników, dokumentacja płacowa, związana z rozpatrywaniem i załatwianiem skarg i wniosków, a także dokumentacja bieżącej finansowej i administracyjno-gospodarczej działalności NIK.

W 2009 r. zasób archiwalny wzbogacił się o 218,3 mb akt (5,4 tys. jednostek aktowych), w tym o 120,3 mb akt (3 tys. jednostek aktowych) w delegaturach. W tabeli nr 22 zawarto ogólne dane ilustrujące zasób Archiwum NIK – według stanu na koniec 2009 r.

Tabela nr 22.

Zasób Archiwum NIK, według stanu na koniec 2009 r.			
Lp.	Wyszczególnienie	Zasób archiwalny (w mb)	Wskaźnik %
1	2	3	4
1	Stan na 31 grudnia 2008 r.	3.235,0	100,0
2	Przyjęto w 2009 r., z tego z:	218,3	6,7
2.1.	- departamentów	98,0	3,0
2.2.	- delegatur	120,3	3,7
3	Przekazano do archiwów państwowych	80,5	2,5
4	Stan na 31 grudnia 2009 r.	3.372,8	104,3

46 Ustawa z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2006 r. nr 97, poz. 673 ze zm.).

47 Wprowadzonej zarządzeniem Prezesa NIK z 29 czerwca 2006 r. w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów w NIK. Normatywnym kancelaryjno-archiwalnym w NIK jest instrukcja kancelaryjna wraz z jednolitym rzeczowym wykazem akt, wprowadzona zarządzeniem Prezesa NIK z 20 maja 2009 r., zatwierdzona przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych.

Przekazywanie akt do archiwów państwowych

Stosownie do przepisów *ustawy o narodowym zasobie archiwalnym*, Archiwum NIK jest zobowiązane do przekazywania, do właściwych archiwów państwowych, dokumentacji kategorii archiwalnej „A”, najpóźniej po 25 latach od jej wytworzenia. W 2009 r., po ich opracowaniu, przekazano do archiwów państwowych 5,9 tys. jednostek aktowych (80,5 mb akt) z lat 1969-1988.

Brakowanie akt

Brakowaniu i niszczeniu podlega dokumentacja niearchiwalna kategorii „B”, dla której upłynął termin przechowywania, zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt Najwyższej Izby Kontroli. W 2009 r., na podstawie jednorazowych zgód właściwych archiwów państwowych, Archiwum NIK wybrakowało około 10 metrów bieżących dokumentacji niearchiwalnej.

Udostępnianie akt

Dokumentacja przechowywana w archiwum udostępniana jest do celów służbowych. Udostępnianie dokumentacji w innych celach każdorazowo wymaga zgody Prezesa NIK. W 2009 r. udostępniano akta jednostkom organizacyjnym Izby i podmiotom zewnętrznym: prokuraturom okręgowym i apelacyjnym, sądom powszechnym, pracownikom naukowym, dziennikarzom oraz komisjom sejmowym i posłom na Sejm RP, z zachowaniem obowiązujących procedur. W minionym roku Archiwum NIK udostępniło ogółem 1,3 tys. jednostek aktowych.

Informatyzacja

Działalność archiwów jest wspomagana przez system informatyczny, umożliwiający m.in. szybkie prowadzenie kwerend w całym zasobie, niezależnie od faktycznego miejsca przechowywania akt. Po objęciu w 2008 r. tym systemem wszystkich jednostek zamiejscowych (wymagało to wprowadzenia do bazy danych rekordów dotyczących zasobu archiwalnego 15 delegatur), w systemie znajduje się około 160 tys. rekordów za lata 1959-2007.

System pełni również funkcję elektronicznej ewidencji zasobu archiwalnego, co jest niezwykle pomocne przy brakowaniu dokumentacji niearchiwalnej oraz przy przekazywaniu akt kategorii „A” do archiwów państwowych. Usprawnia również pracę jednostek organizacyjnych przy przekazywaniu akt do archiwum zakładowego.

W 2009 r. rozpoczęto również proces skanowania – tworzenia wersji elektronicznych dokumentów znajdujących się w aktach przechowywanych w Archiwum NIK, co ma przyspieszyć proces dotarcia do dokumentów, ułatwić ewentualne ich udostępnianie oraz ograniczyć wypożyczanie oryginalnych dokumentów wyłącznie do sytuacji, w których są one niezbędne właściwym organom państwa, do postępowania dowodowego.

Przepisy kancelaryjno-archiwalne

W 2009 r. zakończono opracowanie i proces uzgodnienia z Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych instrukcji kancelaryjnej NIK, wraz z jednolitym rzeczowym wykazem akt⁴⁸. W ten sposób dostosowano obowiązujące w tym zakresie przepisy do ogólnie obowiązujących regulacji prawnych dotyczących obiegu i archiwizacji dokumentów. Przeprowadzono ponadto cykl szkoleń dla pracowników NIK z zakresu nowo wprowadzonych przepisów.

48 Wprowadzonej zarządzeniem Prezesa NIK z 20 maja 2009 r.

IV.

Ważniejsze nieprawidłowości w wybranych obszarach aktywności państwa

-
- Uwagi ogólne
 - Państwo sprawne
i przyjazne obywatelowi
 - Państwo efektywnie zarządzające
zasobami publicznymi
 - Polska w Unii Europejskiej

Uwagi ogólne

W 2009 r. działalność kontrolna koncentrowała się wokół nowych kierunków badań, uchwalonych przez Kolegium NIK na lata 2009-2011. Były to: *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi, Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi oraz Polska w Unii Europejskiej*. W ogólnych zarysach stanowiły one kontynuację dotychczasowych prac, pogłębionych jednak i rozszerzonych o nowe, istotne elementy. Podobnie jak w latach poprzednich, poza kwestiami budżetowymi przedmiotem analiz i ocen były działania państwa związane z bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym, przestrzeganiem i egzekwowaniem prawa, obsługą obywateli przez urzędy i służby publiczne, ochroną zdrowia, edukacją, kulturą, ekologią, stanem finansów publicznych, gospodarką, infrastrukturą, a także z coraz bardziej zyskującymi na znaczeniu zagadnieniami związanymi z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Wynikające z przeprowadzonych kontroli ustalenia, uwagi i wnioski składają się na obraz funkcjonowania administracji w minionym roku. Procesy decydujące o stanie państwa, jego kondycji ekonomicznej, sprawności instytucjonalnej i perspektywach rozwojowych nie przebiegały sprawniej niż dotychczas. Ciągle dalekie od zakończenia pozostaje zadanie reformowania obciążonej zaszłością gospodarki oraz przekształcenie jej w nowoczesny organizm funkcjonujący efektywnie i niezawodnie. Nie nastąpiła zdecydowana poprawa w tak kluczowych dziedzinach, jak pozyskiwanie dochodów dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, zarządzanie środkami publicznymi, finansowanie ważnych społecznie projektów i programów, czy gospodarowanie publicznym majątkiem. Nie znalazło, jak dotąd, skutecznego rozwiązania również wiele problemów wpływających negatywnie na jakość życia. Nadal nie osiągnął funkcjonalnego kształtu model publicznej ochrony zdrowia, który ciągle nie stanowi spójnego systemu, ale przypomina raczej sumę niepowiązanych ze sobą, nieskoordynowanych działań. Nie przyniosła zauważalnych efektów większość programów proekologicznych. Z działań urzędów i służb publicznych nie wynika, by zwiększyło się poszanowanie dla prawa, dbałość o jak najlepsze wykonywanie przypisanych im obowiązków, a w obowiązujących przepisach ciągle jeszcze istnieje zbyt wiele luk i niejasności.

Zakończone w 2009 r. kontrole NIK umożliwiają wskazanie zasadniczych przyczyn takiego stanu. W wielu dziedzinach głównym powodem braku postępu była niekonsekwencja w osiąganiu założonych celów. Brakowało umiejętności całościowego rozwiązywania zaistniałych problemów oraz determinacji w doprowadzeniu do końca rozpoczętych przedsięwzięć. Wśród licznych tego przykładów należy wymienić prowadzone bez przekonania, opieszale, niezdecydowane działania organów i jednostek zaangażowanych w przekształcenia własnościowe w gospodarce. Kontrole przeprowadzone m.in. w tak istotnych dla sprawnego funkcjonowania państwa dziedzinach jak sektor elektroenergetyczny, transport kolejowy, przemysł stoczniowy, przyniosły liczne dowody niewłaściwego przebiegu procesów restrukturyzacyjnych. Procesy te przynosiły efekty odmienne od zamierzonych lub, co gorsza, kończyły się niepowodzeniem.

Poza inercją w działaniu i zakłóceniami w procesie decyzyjnym, szczególnie jeśli rozkładał się on na kilku współpartnerów, przyczyniały się do tego najczęściej popełniane na samym początku błędy koncepcyjne, a przede wszystkim brak ścisłego powiązania wybranych celów z możliwościami poszczególnych podmiotów i ich usytuowaniem w otoczeniu gospodarczym. Nawet jeśli cele były realne, nie zawsze droga do ich realizacji wytyczona została właściwie, a różne okoliczności zewnętrzne mogące spowolnić lub zakłócić przebieg procesów – trafnie przewidziane i wzięte pod uwagę. Gdy ujawniają się niespodziewane przeszkody, albo pierwotne założenia okazują się zbyt optymistyczne, należałoby rozważyć ich modyfikację. Niewiele wskazuje na to, by dokonywano takich krytycznych analiz, mimo że procesy restrukturyzacyjne trwały latami i w tym czasie warunki, w jakich się toczyły, ulegały ewidentnym zmianom. Z kolei w innych sytuacjach niejednokrotnie zmiany koncepcji odbywały się bez żadnego powodu.

Brak czytelnej myśli przewodniej na etapie planowania i wytrwałości w urzeczywistnianiu przyjętych do realizacji projektów dał się zaobserwować w wielu innych działaniach. Przykładem może być niekonsekwentna polityka

w kwestii sprzedaży mniejszościowych udziałów posiadanych przez Skarb Państwa w sprywatyzowanych spółkach, brak wiedzy co do celowości utrzymywania specjalnych stref ekonomicznych i opinii na temat kierunku, w jakim zdają się obecnie ewoluować, niejasności w określaniu celów, jakim winien służyć Fundusz Inicjatywy Obywatelskich, czy pozostawienie własnemu losowi atrakcyjnego terenu zespołu torów wyścigów konnych na warszawskim Służewcu – dopuszczenie, by popadały w ruinę zabytkowe obiekty, a organizacja wyścigów, zamiast zysków, przynosiła straty.

Istotne problemy sprawiało niezapewnienie wystarczającej koordynacji działań między organami lub instytucjami wspólnie odpowiadającymi za określone przedsięwzięcia. Sytuacja taka miała miejsce na wszystkich szczeblach zarządzania – zarówno we współdziałaniach resortów, różnych służb i jednostek, którym powierzono określone zadanie lub nadzór nad jego przebiegiem, jak i we wzajemnych kontaktach poszczególnych komórek tych samych podmiotów. Pociągało to za sobą zbędne koszty, prowadziło do dublowania działań lub wykonywania zbędnych prac, na których efekty nie było zapotrzebowania. Najjaskrawiej fakt ten widoczny był w konstrukcji modelu organizacyjnego i funkcjonowaniu publicznej służby zdrowia, w której wiele poszczególnych działań, zamiast wiązać się w całość i wzajemnie uzupełniać, wyraźnie rozmiętało się ze sobą ze szkodą dla spójności systemu, efektywności wydatkowania środków publicznych i interesu ubezpieczonych. Podobnie było w wypadku restrukturyzacji i prywatyzacji przemysłu stoczniowego. Z zakłóceniami przebiegały działania różnych ośrodków zaangażowanych w ochronę przeciwpowodziową i usuwanie skutków kataklizmu. Niezadowolająca była współpraca między instytucjami prowadzącymi badania monitoringowe określające stan naturalnego środowiska, między powiatowymi centrami pomocy rodzinie i miejskimi ośrodkami pomocy społecznej a sądami rodzinnymi, czy między resortem spraw zagranicznych a Biurem Ochrony Rządu w kwestii ochrony polskich placówek dyplomatycznych.

W różnych dziedzinach, swoistym sprawdzianem zachowań administracji publicznej w sytuacji pogarszającej się koniunktury, stał się globalny kryzys, którego symptomy pojawiły się także w Polsce. Nie zawsze sprawdzian ten wypadł pozytywnie. Obiektywne przyczyny wpłynęły z pewnością na nasilenie się takich niekorzystnych zjawisk, jak spadek wpływów z podatków i opłat, spowolnienie procesów restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych, czy większa skłonność ulegania naciskom przedsiębiorców chcących uzyskać dodatkowe przywileje. Mniejsze wpływy do budżetu państwa spowodowały, że brakowało środków niezbędnych do finansowania projektów i programów przyjętych do realizacji we wcześniejszych okresach. W zmienionych realiach ekonomicznych traciły tempo, lub poczynione oszczędności w ogóle stawiały pod znakiem zapytania sens ich kontynuowania, jak to było np. w przypadku programu modernizacji służb odpowiadających za bezpieczeństwo państwa i obywateli.

Nie poprawił się sposób stanowienia prawa. Badając konkretne zagadnienia, NIK wielokrotnie zwracała uwagę, iż do powstania stwierdzonych nieprawidłowości w dużej mierze przyczynił się brak niezbędnych uregulowań, luki w prawie, zwlekanie z wydaniem aktów wykonawczych, istnienie przepisów niejasnych, a nawet sprzecznych ze sobą. Należy stwierdzić, że ponawiane w tej kwestii uwagi i wnioski, łącznie z wnioskami *de lege ferenda*, rzadko spotykają się z zadowolającym odzewem organów, do których zostały one skierowane.

Wielokrotnie NIK wskazywała także na liczne przepisy nieprzystające do obecnych realiów społecznych lub gospodarczych, krępujące inicjatywę, stwarzające przedsiębiorcom i obywatelom zbędne przeszkody. Chodzi tu głównie o uregulowania skutecznie zniechęcające do korzystania z różnego rodzaju wsparcia ze środków publicznych, dofinansowań, czy niektórych form pomocy. Ewidentny tego przykład stanowi sfera legislacyjna regulująca dostęp do funduszy Unii Europejskiej. Stawiane beneficjentom wymagania niejednokrotnie wykraczały daleko poza przepisy unijne, co spowodowane było w dużej mierze nadmiernym formalizmem urzędników odpowiedzialnych za nabór i cenę wniosków. Pewne rozluźnienie rygorów spowodował dopiero program naprawczy, znoszący najbardziej uciążliwe przeszkody, przyjęty w obliczu groźby niewykorzystania znacznej części środków.

Nie ulega wątpliwości, iż środki publiczne muszą być skutecznie chronione przed zakusami nieuprawnionych osób i podmiotów, powinny też służyć ściśle określonym celom. Istnieje jednak granica, po której przekroczeniu stają się praktycznie nieosiągalne, lub uzyskane korzyści nie równoważą trudności i kosztów związanych z ich pozyskaniem. Z przeprowadzonych kontroli wynika równocześnie, że przepisy, w jednych wypadkach restrykcyjne i bezkompromisowe, w innych wcale nie zabezpieczają publicznego majątku, niejednokrotnie marnotrawionego przez państwowe jednostki, służby, spółki czy przedsiębiorstwa.

Kierownictwa wielu podmiotów zarządzających mieniem publicznym lub decydujących o wydawaniu publicznych środków dysponowały nimi często w sposób dowolny, omijając, a nawet przekraczając prawo. Działania przynoszące straty kontrolowanym jednostkom wynikały najczęściej z nieodpowiedzialności osób i gremiów podejmujących decyzje niekorzystne dla kierowanych podmiotów, z lekceważenia rachunku ekonomicznego, zasad gospodarności i braku dbałości o publiczny majątek, ale także z chęci przysporzenia korzyści jakiejś grupie interesów lub określonym osobom. Różnego rodzaju przejawy niegospodarności wykazały badania przeprowadzone m.in. w spółce Telewizja Polska SA, regionalnych spółkach radiofonii publicznej, jednostkach Ministerstwa Obrony Narodowej zajmujących się planowaniem zakupów i dystrybucją sprzętu komputerowego, Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych gospodarującej funduszem leśnym, przedsiębiorstwach finansujących działalność racjonalizatorską oraz remonty maszyn i urządzeń. Bez względu na przyczyny i okoliczności związane z istnieniem takich nagannych praktyk, obowiązkiem państwa jest im przeciwdziałać. Fakt iż istnieją nadal, mimo ponawianych uwag i wniosków NIK, źle świadczy o skuteczności mechanizmów zabezpieczających, które powinny stanowić nieodłączne narzędzia zarządzania sferą publiczną. Nie wskazuje też, by przestrzegana była zasada systematycznego dokonywania oceny prowadzonych w niej działań i rozliczania z podejmowanych decyzji.

Właściwi ministrowie niejednokrotnie nie podejmowali odpowiednich kroków warunkujących realizację rządowych inicjatyw, m.in. programu ochrony brzegów morskich, programu stworzenia elektronicznej platformy usług administracji publicznej. Nie angażowali się wystarczająco energicznie w działania restrukturyzacyjne i prywatyzacyjne. Nie wspierali skutecznie realizacji projektów związanych z rozbudową i modernizacją infrastruktury drogowej i kolejowej. Nie wywiązali się z obowiązku opracowania spójnej koncepcji funkcjonowania ratownictwa wodnego, nie usunęli przeszkód wpływających hamująco na realizację *ustawy o repatriacji*, nie wypracowali koncepcji postępowania z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi w rolnictwie, nie podjęli kroków wymuszających niezbędną sprawność działania od organów podatkowych. W wielu wypadkach nie wypełniali nałożonych na nich powinności wojewodowie, starostowie, wójtowie gmin i prezydenci miast. Ustalenia zakończonych w 2009 r. kontroli stanowią długą listę tego rodzaju przykładów.

Mimo różnic wynikających z zakresu kompetencji i specyfiki konkretnych dziedzin stanowiących przedmiot kontroli, w tak prowadzonych działaniach administracji można odnaleźć wiele analogii. Do uchybień popełnianych najczęściej należała niemożność dotrzymania ustalonych terminów rozpoczęcia i zakończenia różnego rodzaju programów, przedsięwzięć, inwestycji, utrzymania harmonogramów, czy też zmieszczenia się w ramach czasowych przewidzianych na poszczególne czynności w obowiązującym prawie, przede wszystkim w *kodeksie postępowania administracyjnego*. Inne nagminnie spotykane niedociągnięcia, to nieprzestrzeganie przepisów i procedur, opieszale prowadzenie spraw i postępowań oraz popełniane przy tym błędy. W konsekwencji wpisów do rejestrów dokonywano po obowiązującym terminie, z opóźnieniem wydawano decyzje i pozwolenia, wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze, przeciągało się rozpatrywanie skarg, wniosków, zawieranie i rozliczanie umów. Niemała część decyzji wydana została mimo braku wymaganej dokumentacji. Często brakowało w nich niezbędnych elementów, takich jak wskazanie uzasadnienia prawnego, lub przywoływany był niewłaściwy przepis. Prowadzone rejestry okazywały się niekompletne. Nie zawsze sumiennie dokumentowano przeprowadzone urzędowe czynności. Nierzetelnie prowadzono ewidencję finansowo-księgową. Lekceważono regulaminy i przepisy, najczęściej *Prawa budowlanego*, nakazujące okresową kontrolę stanu technicznego budynków, instalacji i budowli, a także normy prawne regulujące sferę zamówień publicznych.

Kierownictwa kontrolowanych jednostek tłumaczyły taką sytuację głównie przeoczeniami pracowników, wynikającymi z nadmiaru nałożonych na nich obowiązków lub brakami kadrowymi, a dokładniej trudnościami w obsadzeniu merytorycznych stanowisk osobami o pożądanych kwalifikacjach. Niejednokrotnie na niewłaściwe funkcjonowanie administracji składało się więcej czynników, trudno zatem było wskazać odpowiedzialnych pracowników i ustalić rzeczywiste przyczyny zaniedbań. Nie zmienia to faktu, iż część jednostek nie była w pełni przygotowana kadrowo i organizacyjnie do sprawowania powierzonych im funkcji.

Częste występowanie prostych błędów, których uniknięcie wymagało jedynie elementarnej staranności, dowodzić może niskiej jakości kadr. Takie przypuszczenie nasuwa się szczególnie wówczas, kiedy na niedostatek fachowych umiejętności nałoży się brak chęci do ich podwyższania, nieznajomość przepisów i procedur, lekceważący stosunek do obowiązków, brak etosu służby publicznej, a szczególnie skłonność do ulegania korupcyjnym pokusom. Powtarzające się przypadki nieprawidłowego prowadzenia postępowań, czy błędnej interpretacji aktów prawnych świadczą również o tolerowaniu braków w tym względzie przez kierownictwa badanych jednostek, które zbyt swobodnie traktowały obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli.

Z badań NIK wynika, że obowiązek ten był zaniedbywany dość powszechnie. Nie istnieje wprawdzie miernik pozwalający precyzyjnie określić stopień wykonania owej powinności, ale na pewno będzie on niedostateczny, jeśli nadzorujący w ciągu kilku lat nie przeprowadził ani jednej kontroli w podległych mu podmiotach, tolerował niedbałe wykonywanie zadań, nieprzestrzeganie przepisów, procedur i terminów, niegospodarność i lekceważenie społecznego interesu. Dowodzi to najczęściej niewłaściwego pojmowania istoty nadzoru wynikającego z hierarchii służbowej lub posiadanych kompetencji, a także wadliwego funkcjonowania kontroli wewnętrznej.

Powaznym, i niestety dość często spotykanym błędem, było ograniczanie planowych kontroli i zastępowanie ich w razie pojawienia się niepokojących sygnałów działaniami doraźnymi. Kontrole doraźne, jak wszystkie tego typu przedsięwzięcia, przynosiły efekt chwilowy. Pozwalały jedynie potwierdzić fakt zaistnienia zarzucanych nieprawidłowości lub poddać go w wątpliwość. W tym pierwszym przypadku powierzchowne najczęściej badania nie dawały możliwości dotarcia do przyczyn zaistniałych uchybień i poznania mechanizmów ich powstawania. Z kolei niepotwierdzenie się zasadności badanych w tym trybie skarg wcale nie oznaczało, że były one bezpodstawne – być może jedynie zostały użyte niewłaściwe narzędzia. Znacznie większą szansę ograniczenia nagannych praktyk stwarzały systematyczne, rzetelne i konsekwentne działania kontrolne i nadzorcze, a te, jak dowiodły liczne kontrole przeprowadzone w ramach wszystkich kierunków badań – były raczej wyjątkiem niż rutynową, codzienną praktyką.

Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi

Wprowadzenie

**Wyniki
ważniejszych
kontroli**

Ważniejsze nieprawidłowości w wybranych obszarach aktywności państwa

Wprowadzenie

Analizując funkcjonowanie administracji w sferze społecznej, NIK zwracała uwagę zarówno na efektywność podejmowanych przez nią działań, jak i na sposób wypełniania przez państwo jego obowiązków wobec obywatela. Oba wymienione aspekty, określające pierwszy z kierunków badań kontrolnych realizowanych w 2009 r., wzajemnie się warunkują i dopełniają. Być przyjazne obywatelowi, dbać skutecznie o jego interesy może tylko państwo sprawne, działające w sposób przewidywalny, dobrze zorganizowane i kompetentnie zarządzane.

Kontrole poświęcone funkcjonowaniu urzędów i służb publicznych w różnych obszarach aktywności państwa, mających bezpośredni wpływ na kształt i jakość życia obywateli, prowadzone były w 2009 r. w ramach dziesięciu obszarów badań kontrolnych. Obejmowały one zagadnienia związane z wewnętrznym i zewnętrznym bezpieczeństwem państwa, funkcjonowaniem organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, wypełnianiem przez organy państwa funkcji nadzorczych i kontrolnych, obsługą obywatela przez urzędy administracji publicznej i służby publiczne, ochroną zdrowia, naturalnego środowiska i dziedzictwa kulturowego, edukacją, gospodarowaniem zasobami pracy i przeciwdziałaniem bezrobociu, zabezpieczeniem społecznym oraz promocją Polski w Europie i świecie.

Przeprowadzone kontrole nie ujawniły w tym względzie, poza zdarzeniami jednostkowymi, zachowań ewidentnie nagananych – przypadków bezkarnego łamania konstytucyjnych praw obywateli, ograniczania ich swobód, jaskrawego przekraczania przez urzędy i służby publiczne ich ustawowych kompetencji, lekceważenia słuszych interesów obywateli, czy też działań im nieprzyjaznych. Ale nie dostarczyły też wielu przykładów pozytywnych ani przekonujących dowodów, iż deklarowany niejednokrotnie życzliwy stosunek do obywatela i jego spraw jest czymś więcej niż werbalnym zapewnieniem o dobrych intencjach. Nie dało się zatem zaobserwować liczniejszych działań czynnie proobywatelskich – organizowania aktywności w sferze publicznej i prywatnej, stwarzania sprzyjających warunków do rozwijania talentów i aspiracji, pomocy w realizowaniu życiowych celów, czy nawet wspierania w załatwianiu codziennych spraw. Takie państwo, wzbudzające zaufanie, otwarte na potrzeby obywateli, życzliwe, zdolne do empatii, pozostaje ciągle jeszcze dalekim od spełnienia postulatami, nie zaś codzienną rzeczywistością.

Zakończone w 2009 r. kontrole w dziedzinie obronności wskazywały, iż nie wszystkie działania organizacyjne i logistyczne przebiegały właściwie. Przykładem może być błędne planowanie zakupów i prowadzona w przypadkowy sposób dystrybucja sprzętu komputerowego w resorcie obrony narodowej. Brak aktualnych norm, instrukcji i wytycznych, związany ze zmianami organizacyjnymi w resorcie, nie usprawiedliwia jednak niegospodarności ani dezorganizacji systemu zaopatrzenia jednostek resortu w urządzenia informatyczne. Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa, służba będąca częścią systemu ochrony przeciwpożarowej kraju, wprawdzie wywiązywała się znacznie lepiej z obowiązków, ale swoimi działaniami obejmowała tylko część jednostek i instytucji wojskowych, miała braki w wyposażeniu i poważne niedobory kadrowe.

Ustalenia niektórych kontroli zasygnalizowały problemy, jakie pojawią się w następnych latach wraz ze zmianami spowodowanymi profesjonalizacją polskiej armii. Związane z tym ogólne zmniejszenie pozostających w dyspozycji resortu obrony narodowej zasobów kadrowych oraz brak dopływu żołnierzy zasadniczej służby wojskowej pociągnie za sobą konieczność przeorganizowania różnych służb i modyfikacji sposobów działania. Dotyczyć to będzie m.in. systemu nadawania pracownikom wojska przydziałów mobilizacyjnych, a także rekrutacji do wojskowych straży pożarnych, w których służbę pełnili dotąd również żołnierze z poboru. Na razie nie widać jednak, by trwały intensywniejsze przygotowania do sprostania temu wyzwaniu, o czym świadczą choćby wyniki kontroli poświęconej funkcjonowaniu szkół podoficerskich, które w obecnym kształcie nie są w stanie zapełnić braków w korpusie osobowym podoficerów zawodowych.

Połowicznie tylko realizowany był program modernizacji Biura Ochrony Rządu, Policji, Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej. O ile w przypadku dwóch ostatnich służb przebiegał on bez większych zakłóceń, w pozostałych środki planowane na sfinansowanie zmian organizacyjnych, wprowadzenie motywacyjnego systemu płac oraz unowocześnienie wyposażenia przeznaczone zostały w znacznym stopniu na proste podwyżki uposażeń, niepowiązane z efektami pracy ani warunkami służby. Co więcej, w BOR oraz Policji znacznie zmniejszone zostały środki budżetowe planowane m.in. na zadania inwestycyjne, zaś ubytek ten zastępowany był środkami przeznaczonymi pierwotnie na realizację programu. Zużycie zasobów przeznaczonych na modernizację na bieżące potrzeby oddaliło w czasie możliwość przeprowadzenia planowanych reform i postawiło pod znakiem zapytania sens kontynuowania programu.

Badając inne działania służące powszechnemu bezpieczeństwu NIK stwierdziła, iż miały miejsce zaniedbania w realizacji zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową, mimo widocznej poprawy nadal nieszczelny był system identyfikacji i rejestracji zwierząt mający minimalizować zagrożenia w obrocie żywnością, zaś okresowe badania techniczne pojazdów w znacznej mierze okazały się fikcją, głównie wskutek niewłaściwego nadzoru starostów nad stacjami diagnostycznymi. Wszystkie te

nieprawidłowości miały podobne przyczyny. Były one efektem nieegzekwowania obowiązujących przepisów przez powołane do tego służby, tolerowania takiego stanu przez organy, w imieniu których działały, stanowiły także wynik nieskuteczności systemu kontroli wewnętrznej.

W wypadku kontroli poświęconych obsłudze obywateli przez urzędy administracji publicznej, służby publiczne i inne podmioty, uwagę zwracają podejmowane wprawdzie, ale ciągle nie do końca udane próby z informatyzowania niektórych działań. Tak więc nie wyszły poza aglomerację warszawską przedsięwzięcia związane z tworzeniem ogólnokrajowej sieci teleinformatycznej, mającej połączyć około 10 tys. urzędów i innych jednostek, umożliwić im przesyłanie danych i korzystanie z różnego rodzaju usług. Opieszale przebiegały prace nad uruchomieniem elektronicznej platformy usług administracji publicznej (e-PUAP), których celem było umożliwienie wymiany dokumentów drogą elektroniczną. Kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w większości nie wywiązywały się z obowiązku publikowania kompletnych i aktualnych informacji na internetowych stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Mimo obowiązywania *ustawy o podpisie elektronicznym*, nadal nie została stworzona możliwość składania drogą elektroniczną niektórych wniosków i podań.

Prowadzenie spraw wieczystoksięgowych i obsługę interesantów powinien usprawnić wdrażany od 2003 r. projekt informatyczny Nowa Księga Wieczysta. W przyszłości umożliwi on prowadzenie ksiąg w systemie elektronicznym, szybką aktualizację ich treści, wydawanie odpisów w formie wydruków, a przede wszystkim – przy zapewnieniu odpowiedniej do wpływu spraw wydajności pracowników – pozwoli zlikwidować zaległości w pracach wydziałów ksiąg wieczystych. Poza ciągle jeszcze niewielkim zasięgiem, poważnym mankamentem systemu jest jednak jego duża zawodność. Częste awarie, unieruchamiające serwery informatyczne na wiele dni, mogą stanowić realne zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu nieruchomości. Z tego m.in. powodu nie można jednoznacznie stwierdzić, czy zasadniczy cel projektu, którym było usprawnienie postępowań wieczystoksięgowych, został w pełni zrealizowany.

Wskutek przeciągania się prac nad nowocześniejszymi instrumentami, w działalności administracji i służb publicznych dominowały ciągle techniki tradycyjne, a narzędzia informatyczne używane były głównie na potrzeby wewnętrzne. Służyły usprawnieniu poszczególnych czynności, przyspieszały obieg i przepływ informacji, ułatwiały prowadzenie baz danych, katalogów itp., nie tworzyły natomiast harmonijnego systemu, otwartego na zewnątrz, stwarzającego szansę przeniesienia na płaszczyznę informatyczną choćby części kontaktów urząd – obywatel.

Nie nastąpiła poprawa w obszarze ekologii. Polska wywiązywała się na ogół, choć z opóźnieniami, ze swych legislacyjnych zobowiązań wynikających z międzynarodowych konwencji oraz unijnych dyrektyw. Gorzej radziła sobie z systematycznym monitorowaniem stanu środowiska, zupełnie źle – z egzekwowaniem obowiązujących przepisów od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

System pomiarów stanu środowiska naturalnego, służący zarówno międzynarodowej wymianie informacji, jak i bieżącemu zarządzaniu środowiskiem w kraju, był niewłaściwie zorganizowany, finansowany i nadzorowany. Programy badań niejednokrotnie nie spełniały unijnych wymogów, nie były wykonywane w całości i w planowanym zakresie, a raporty i sprawozdania trafiały do Komisji Europejskiej z dużym opóźnieniem. Badania i analizy prowadzone przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, stacje badawcze, instytuty i inne jednostki nie składały się w całość, poszczególne instytucje nie prowadziły ze sobą ściślejszej współpracy i nie koordynowały swoich działań. Zasad korzystania ze środowiska nie przestrzegały ani organy, które winny je egzekwować, ani jego użytkownicy. Te pierwsze działały opieszale i nieskutecznie. W wielu wypadkach nie знаły nawet liczby nadzorowanych podmiotów, kontrolowały je wrywkowo i pobieżnie, nie weryfikując nadsyłanych wykazów ani danych. Użytkownicy niejednokrotnie w ogóle nie wiedzieli o konieczności występowania o określone pozwolenia, ale podmioty posiadające je, świadomie i często bezkarnie uchylały się od wypełniania związanych z nimi wymagań. Dowodem wyjątkowej niemocy odpowiednich organów był brak skutecznej reakcji na uprawiany w masowej skali proceder „dzikiego” demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Proces ten niemal w całości wymknął się spod jakiegokolwiek kontroli i został zdominowany przez przedsiębiorców działających w szarej strefie. W rezultacie do budżetu nie wpływały podatki płacone przez legalnie funkcjonujące przedsiębiorstwa, zaś środowisko obciążały znaczne ilości niebezpiecznych substancji, których pozbywano się w sposób niezgodny z przepisami.

Wyniki przeprowadzonych przez NIK kontroli nie pozostawiają wątpliwości, że środowisko naturalne nie było skutecznie chronione przed nieuprawnionymi działaniami wpływającymi na nie w sposób destrukcyjny. Brak świadomości ekologicznej znacznej części społeczeństwa szedł w parze z brakiem zdecydowania, a chyba również i woli zmierzenia się z problemem organów państwa, które zaniedbywały swoje obowiązki informacyjne, edukacyjne, a także represyjne, spoczywające na nich jako na strażnikach prawa. Nic zatem dziwnego, iż obowiązujące w tej mierze uregulowania należały do przepisów najczęściej ignorowanych i egzekwowanych z najniższym skutkiem.

Lekceważone były również zasady regulujące funkcjonowanie mediów publicznych. W przypadku Telewizji Polskiej SA dotyczyło to całego zakresu nałożonych na spółkę obowiązków. Nie wywiązywała się ona z powinności nadawcy mającego do wypełnienia misję publiczną, zastępując sukcesywnie programy opiniotwórcze skomercjalizowaną ofertą z wysokim udziałem pozycji rozrywkowych. Mimo pogarszania się sytuacji finansowej kierownictwo TVP nie wypracowało strategii pozwalającej na realizację celów misyjnych, nie podjęło długofalowych działań w kwestiach programowych ani prób dostosowania struktury organizacyjnej spółki do realiów ekonomicznych. Tym mocniej kontrastowało z nimi niefrasobliwe gospodarowanie posiadanymi środkami finansowymi, wydatkowanymi m.in. na usługi zlecane bez potrzeby firmom zewnętrznym, rozdęte wynagrodzenia oraz sowite odprawy dla osób zajmujących w spółce kierownicze stanowiska. Podobna praktyka, polegająca tym razem na powoływaniu na krótki okres zarządów, których członkom po odwołaniu przysługiwały wysokie świadczenia pieniężne, miała miejsce w regionalnych spółkach radiofonii publicznej. One jednak, co należy zapisać na ich plus, misję przynależną mediom publicznym pełniły z powodzeniem.

Liczne znaki zapytania towarzyszyły ustaleniom kontroli związanych z edukacją. Ich wyniki świadczyły o niskiej skuteczności kształcenia dorosłych w systemie szkolnictwa zawodowego. Również w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich nauka zawodu, która winna odgrywać ważną rolę w procesie resocjalizacji, nie przynosiła oczekiwanych efektów. Na przeszkodzie stanęło zarówno przepelnienie placówek, jak i uboga, mało atrakcyjna lista oferowanych w tym trybie specjalności. Nie zawsze właściwie wypełniało stojące przed nim zadania szkolnictwo specjalne. Tu z kolei zawodził system zaopatrzenia uczniów niepełnosprawnych w specjalistyczne podręczniki i pomoce naukowe, a także nadzór kuratorów nad placówkami kształcenia specjalnego. Niewydolny okazał się system szkół podoficerskich. Ich struktura organizacyjna, przyjęty system szkolenia oraz sposób pozyskiwania kandydatów sprawiły, że nie były w stanie zapewnić dopływu wystarczającej liczby zawodowych podoficerów przygotowanych do objęcia stanowisk służbowych w polskich Siłach Zbrojnych. W świetle powyższy ustaleń aktualne stają się pytania o funkcjonalność obecnego modelu kształcenia. Zapewne niezbędne okaże się przeprowadzenie odpowiednich analiz i określenie na ich podstawie optymalnego wzorca, dostosowanego do zmieniających się realiów gospodarczych, społecznych, indywidualnych preferencji i zapotrzebowania rynku pracy.

Od dłuższego czasu wiele zastrzeżeń budzi funkcjonowanie systemu publicznej ochrony zdrowia. Ten niezmiernie wrażliwy społecznie obszar, decydujący w znacznej mierze o jakości życia, ciągle nie nabrał w pełni stabilnego kształtu. Niepowodzenia kolejnych reform, których efekty z czasem okazywały się niezadowolające, skłaniały do szukania rozwiązań innych niż dotychczasowe i wprowadzania następnym zmian, nie zawsze dobrze przygotowanych i przemyślanych w szczegółach. Stwarzało to stan tymczasowości, rozregulowując istniejące mechanizmy i nie pozwalając na trwałe uporządkowanie relacji między różnymi elementami systemu. W obecnym kształcie ochrona zdrowia nie tworzy spójnej całości o funkcjonalnej konstrukcji ani jako model organizacyjny, ani jako sposób świadczenia usług zdrowotnych. Jej w miarę sprawne funkcjonowanie wymagało niejednokrotnie zastosowania środków doraźnych niemających oparcia w obowiązujących przepisach, co świadczyło o błędach w systemie lub o jego niewydolności. Przykładem może być finansowanie przez Narodowy Fundusz Zdrowia świadczeń udzielonych przez świadczeniodawców ponad limit ustalony w umowach. Mimo że ich istnienia praktycznie trudno uniknąć, nie został wypracowany sposób zapłaty za nie bez naginania lub obchodzenia prawa.

Istotną wadą systemu publicznej ochrony zdrowia jest rozproszenie prowadzonych działań i brak między nimi koordynacji, zarówno jeśli chodzi o finansowanie świadczeń zdrowotnych przez różnych dysponentów środków publicznych, udzielanie ich przez różnych świadczeniodawców, jak i wykorzystywanie wyników wykonanych badań i analiz. Nie stanowiły rzadkości przypadki, kiedy takie same badania profilaktyczne, jakie finansował odrębnie NFZ, należały do obowiązkowych zadań lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, lub były przeprowadzane również z inicjatywy samorządów. Wynikało to z braku przepływu informacji o świadczeniach udzielanych w ramach podstawowej opieki zdrowotnej, opieki specjalistycznej, leczenia szpitalnego i programów profilaktycznych.

Na ogół pozytywne rezultaty przynosiła natomiast realizacja zadań w dziedzinie pomocy społecznej. Tak ocenić należy funkcjonowanie systemu dodatków mieszkaniowych, różne formy pomocy dzieciom pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej, a także wspieranie środkami publicznymi rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Osiągnięte wyniki bez wątpienia mogłyby być jeszcze lepsze, gdyby nie liczne niedociągnięcia organizacyjne oraz inne uchybienia w przygotowaniu i realizacji poszczególnych przedsięwzięć, które wpływały ujemnie na osiągnięte efekty nie tylko w tej jednej dziedzinie.

Wyniki ważniejszych kontroli

1. Jeśli chodzi o kwestie związane bezpośrednio z bezpieczeństwem państwa i obywateli, nie zostało uznane za w pełni zadowalające bezpieczeństwo polskich placówek dyplomatycznych za granicą. Kontrola **realizacji przez Biuro Ochrony Rządu zadań w zakresie ochrony fizycznej polskich placówek dyplomatycznych z uwzględnieniem ochrony bezpośredniej ich pracowników** [por. zał. nr 4, str. 41] dostarczyła danych wskazujących na błędy w organizacji tego przedsięwzięcia.

Pozytywnie natomiast, jakkolwiek z zastrzeżeniami, oceniono natomiast pracę BOR i sposób wykonywania przez jego funkcjonariuszy zadań związanych z ochroną placówek i ich personelu. Zdaniem NIK, konieczne jest precyzyjniejsze rozgraniczenie odpowiedzialności w kwestiach będących przedmiotem kontroli między resortem spraw zagranicznych i kierownikami placówek oraz BOR, a także poprawa współdziałania między nimi.

2. Za skuteczny uznany został funkcjonujący system **przydziałów mobilizacyjnych pracowników wojska do obsady stanowisk służbowych (funkcji wojskowych) i stanowisk pracowniczych określonych w etatach instytucji i jednostek wojskowych na czas wojny** [por. zał. nr 4, str. 37]. Nadawanie przydziałów mobilizacyjnych oraz pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych ma na celu zapewnienie w sytuacji konfliktu zbrojnego pełnej obsady stanowisk, określonych w etatach jednostek wojskowych, przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Przydziały mobilizacyjne umożliwiają wyznaczenie żołnierzy rezerwy na stanowiska wojskowe, zaś pracownicze przydziały mobilizacyjne – wskazanie osób do objęcia stanowisk określonych etatem czasu wojny.

Przyjęte rozwiązania prawne oraz wypracowane mechanizmy działania pozwalają – w ocenie NIK – na efektywne zarządzanie zasobami kadrowymi oraz zapewnienie jednostkom pełnej obsady stanowisk wojskowych i pracowniczych na wypadek wojny. W niektórych wypadkach właściwa terytorialnie wojskowa komenda uzupełnień nie zapewniła jednak mobilizacyjnego zapelnienia wakatów na wszystkie stanowiska pracownicze. Powodem była opieszałość w przygotowywaniu i przesyłaniu do WKU zapotrzebowań, przedłużająca się procedura nadawania przydziałów, a także brak w zasobach WKU osób posiadających wykształcenie, zawód lub specjalność wymagane etatem jednostki. W tej sytuacji wakaty niejednokrotnie zapelniane były żołnierzami rezerwy

o niewłaściwej specjalności. Tak działo się szczególnie wówczas, kiedy WKU uzupełniały potrzeby mobilizacyjne kilkudziesięciu jednostek wojskowych, a jej zasoby kadrowe były zbyt szczupłe w stosunku do potrzeb. Znacznie rzadziej podobne sytuacje miały miejsce w przypadku pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych. Najczęściej były one nadawane obecnym pracownikom wojska, na te same stanowiska, które zajmowali aktualnie. Przepisy nie pozwalają jednak na nadawanie takich przydziałów osobom, które ukończyły 60. rok życia, mimo iż stanowią one liczącą się grupę pracowników wojska, często posiadających wysokie kwalifikacje i duże doświadczenie. Zdaniem NIK należałoby rozważyć stworzenie takiej możliwości.

Podczas kontroli stwierdzono nieprawidłowości w przygotowaniu i szkoleniu żołnierzy rezerwy. W kilku skontrolowanych jednostkach nie były przeprowadzane ćwiczenia poprzedzające nadanie przydziału, albo ich program nie odpowiadał wytycznym. Obowiązujące regulacje prawne nie przewidują również możliwości wezwania na przeszkolenie wszystkich osób posiadających nadane pracownicze przydziały mobilizacyjne – szkolenia takie obejmują wyłącznie aktualnych pracowników wojska. Wpływa to negatywnie na jakość uzupełnień, ponieważ ćwiczenia poprzedzające nadanie przydziału są najlepszym sposobem sprawdzenia przydatności danej osoby na wyznaczonym stanowisku. Równie istotne jest organizowanie dla żołnierzy rezerwy systematycznych ćwiczeń, celem utrwalenia posiadanych kwalifikacji oraz zapoznania ich ze zmianami zachodzącymi w wyposażeniu i uzbrojeniu jednostek.

Nie budził większych zastrzeżeń stopień wyposażenia WKU w sprzęt komputerowy, choć nie został jeszcze zakończony proces przenoszenia do systemu informatycznego danych zawartych w kartach ewidencyjnych, wskutek czego ewidencja wojskowa prowadzona była równoległe za pomocą ksiąg i kart papierowych. Poważne utrudnienie w funkcjonowaniu systemu nadawania przydziałów mobilizacyjnych stanowił natomiast brak dostępu WKU do baz Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców oraz Krajowego Rejestru Karnego.

NIK zwróciła uwagę, iż przygotowywana profesjonalizacja polskiej armii pociągnie za sobą istotne zmiany w badanych kwestiach. Ich skutkiem będzie znaczne zmniejszenie istniejących zasobów kadrowych, ponieważ obywatele nie będą już powoływani do odbycia zasadniczej służby wojskowej. Obecny stan zaawansowania związanych z tym prac uniemożliwił jednak NIK sformułowanie opinii o projektowanych rozwiązaniach.

3. Zainteresowanie NIK *planowaniem zakupu, dystrybucją i ewidencją sprzętu komputerowego w jednostkach resortu obrony narodowej* [por. zał. nr 4, str. 40] wynikało z faktu, iż informatyczne wyposażenie wojska stanowi zadanie angażujące znaczne środki budżetowe. Kontrola wykazała, że środki te były wykorzystywane w sposób niegospodarny, z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Planowanie zakupów sprzętu komputerowego odbywało się w oderwaniu od potrzeb, a także bez uwzględnienia aktualnego stanu posiadania. MON planowało kolejne zakupy, mimo iż taki sam sprzęt znajdował się w magazynach i nie był wykorzystywany. W trzech skontrolowanych składnicach wojskowych przechowywane były urządzenia wartości 27 mln zł. Tymczasem zapotrzebowanie jednostek na komputery stacjonarne, projektory multimedialne, skanery, urządzenia wielofunkcyjne, drukarki, było zaspokajane jedynie częściowo. Przyczynił się do tego m.in. brak norm w odniesieniu do sprzętu komputerowego, których projekt opracowywany i uzgadniany był przez wiele miesięcy. Również prace nad nową instrukcją regulującą zasady planowania zakupów – stara zdezaktualizowała się wskutek zmian organizacyjnych – zostały rozpoczęte z roczną zwłoką. Powodowało to rozdzielanie sprzętu w sposób dowolny.

Nie lepiej niż planowanie, przedstawiała się dystrybucja. Niektóre z komórek organizacyjnych MON, mimo składanych zapotrzebowań, nie otrzymały żadnego komputera lub jedynie znikomy procent zamówionych, inne zaś zostały w nie wyposażane, chociaż żadnego zamówienia nie składały. Wskutek braku odpowiednich procedur i niedrożności kanałów przepływu informacji, sprzęt przydzielany był w sposób przypadkowy na podstawie doraźnych decyzji. Część nie trafiała do użytkowników lecz do magazynów, gdzie zalegała w skrajnych przypadkach nawet przez 12 lat. Niektóre z nich utraciły już gwarancję producentów. Na wniosek NIK, tylko do końca 2008 r. znalazły użytkowników sprzęt i oprogramowanie z zapasów magazynowych wartości 6,6 mln zł – m.in. 47 stacji roboczych i serwerów, 54 notebooków, 17 komputerów do przetwarzania informacji niejawnych oraz ponad 1000 egzemplarzy oprogramowania.

W niewłaściwy sposób prowadzono również ewidencję. MON nie dysponowało zbiorczą bazą danych o stanie ilościowym i jakościowym posiadanego sprzętu, co praktycznie uniemożliwiało racjonalne nim gospodarowanie, a także dokonywanie okresowych analiz i ocen stanu wyposażenia sił zbrojnych w sprzęt komputerowy. Z kolei ewidencje poszczególnych jednostek były niepełne i prowadzone niezgodnie z przepisami. Kontrolujący spotkali się z przypadkami zaewidencjonowania sprzętu nawet z ośmiomiesięcznym

opóźnieniem, mimo że przepisy wymagają, by składniki majątku wprowadzone zostały do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania. Wskutek tego w sprawozdaniu finansowym za 2007 r. zawyżono wartość środków trwałych, zaniżono natomiast koszty amortyzacji.

W odpowiedzi na wynikające z powyższych ustaleń uwagi i wnioski, mające na celu poprawę efektywności planowanych zakupów oraz zmianę przedstawionego stanu, NIK została poinformowana o podjętych w resorcie obrony narodowej przedsięwzięciach zmierzających do całkowitego i trwałego wyeliminowania stwierdzonych niedociągnięć.

4. Odbiegał od przyjętych harmonogramów i ustalonych kierunków *stan realizacji „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2009”* [por. zał. nr 4, str. 39]. O ile w Straży Granicznej oraz Państwowej Straży Pożarnej NIK nie stwierdziła istotnych nieprawidłowości, to w wypadku pozostałych służb osiągnięcie celów zakładanych w ustawie modernizacyjnej uznała za poważnie zagrożone.

Przepis ten uchwalony został w celu stworzenia warunków do pełnej realizacji ustawowych zadań przez formacje ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz istotnej poprawy skuteczności ich działania. Wyasygnowane z budżetu państwa środki w wysokości 6,3 mld zł miały umożliwić unowocześnienie wyposażenia tych formacji, powstrzymanie dekapitalizacji użytkowanego sprzętu, wzmocnienie motywacyjnych systemów uposażeń, a także zmianę struktury i stanu etatowego przez zastąpienie pracownikami cywilnymi części funkcjonariuszy pełniących służbę na stanowiskach administracyjnych, co pozwoliłoby przenieść ich do służby operacyjnej.

W rzeczywistości realizacja programu znacznie odbiegała od założeń. W ciągu 18 miesięcy od jego rozpoczęcia Rada Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, pięciokrotnie dokonywała zmian przeznaczenia wspomnianych środków. W wyniku przesunięć w istotny sposób zmieniono strukturę wydatków, zwiększając w latach 2007-2008 o 440 mln zł środki na podwyżki uposażeń, kosztem zakupu sprzętu i wyposażenia, modernizacji urządzeń zabezpieczenia techniczno-obronnego oraz wymiany środków transportu. Jednocześnie wystąpiła wyraźna tendencja do zastępowania planowanych wydatków budżetowych Policji oraz BOR środkami przeznaczonymi na finansowanie programu. Wraz z jego uruchomieniem w 2007 r., w BOR zmniejszono nakłady na pozostałe cele, m.in. na zadania inwestycyjne. Tak samo było w Policji, gdzie w 2008 r. pla-

nowane wydatki majątkowe niewiele przekroczyły 80 mln zł, podczas gdy w latach 2005-2007 wynosiły odpowiednio 289,9 mln zł, 291,4 mln zł i 429,2 mln zł. Zdaniem NIK, zmniejszanie planowanych wydatków budżetowych poszczególnych formacji i uzupełnianie ich środkami z programu modernizacyjnego wypacza ideę jego ustanowienia.

W Policji oraz w Biurze Ochrony Rządu nie opracowano i nie wprowadzono w życie motywacyjnych systemów uposażeń funkcjonariuszy. Sposób rozdysponowania środków przeznaczonych na ten cel miał charakter podwyżki niepowiązanej z efektami pracy ani specyfiką i warunkami służby. Podobnie przebiegał proces zastępowania funkcjonariuszy Policji pracownikami cywilnymi. Kontrola wykazała, że w 2007 r. w Komendzie Stołecznej Policji ponad 100 etatów przyznanych w ramach ucywilnienia przeznaczono dla dotychczasowych pracowników, nie uwalniając przy tym etatów funkcjonariuszy.

Z ustaleń kontroli wynika, iż przedłożona Sejmowi informacja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji programu w 2007 r. była niezgodna ze sprawozdaniami jednostkowymi i zawierała zawyżone dane dotyczące zakupów rzeczowych. Ponadto jako wykorzystane uwzględnione zostały w niej środki przeniesione do realizacji w I półroczu 2008 r., z których część nie została w ogóle wydatkowana.

W ocenie NIK, ujawnione nieprawidłowości są m.in. skutkiem niedoborów w bieżących budżetach poszczególnych formacji, niezgodnego z ustawą modernizacyjną wydatkowania środków finansowych oraz realizacji zapisanych w niej celów, zaniedbań organizacyjnych ze strony osób odpowiedzialnych za realizację programu, a także niedostatecznego przygotowania wykonawców do wypełniania stojących przed nimi obowiązków.

5. Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej granica Polski z państwami nienależącymi do UE stała się zewnętrzną granicą Wspólnoty. Nałożyło to na nasz kraj obowiązek zagwarantowania odpowiedniej ochrony już nie tylko własnego terytorium, ale również pozostałych państw przed niepożądanymi osobami i towarami. Aby możliwa była skuteczna kontrola ich przepływu, niezbędne było m.in. odpowiednie przygotowanie istniejących 16 drogowych i 14 kolejowych przejść granicznych na liczącej prawie 1,2 tys. km granicy z Federacją Rosyjską, Republiką Białoruś i z Ukrainą. Kontrola **utrzymywania drogowych i kolejowych przejść granicznych na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej w latach 2006-2008 (I kw.)** [por. zał. nr 4, str. 76] pozwoliła stwierdzić, że Polska wywiązuje się z tego zadania na ogół poprawnie, choć proces rozbudowy i modernizacji infrastruktury granicznej nie został jeszcze zakończony.

Istotna rola przypada w nim wojewodom. Zgodnie z *ustawą o ochronie granicy państwowej*, właściwy wojewoda jest zobowiązany do finansowania i utrzymywania przejść w stanie umożliwiającym przeprowadzenie sprawnej i skutecznej kontroli bezpieczeństwa, kontroli granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej oraz jakości artykułów rolno-spożywczych. Do jego obowiązków należy m.in. udostępnianie organom przeprowadzającym kontrolę niezbędnych urządzeń i sprzętu technicznego, odpowiednio wyposażonych pomieszczeń, dostaw wody i energii elektrycznej, a także administrowanie pozostającymi w jego zarządzie obiektami oraz planowanie i wykonanie inwestycji.

Jak wykazała kontrola, proces ten przebiegał inaczej w wypadku przejść drogowych i kolejowych. Na tych pierwszych, prowadzone od kilku lat prace inwestycyjne przyczyniły się do znaczącej poprawy infrastruktury technicznej i warunków pracy funkcjonariuszy oraz sprawniejszego przeprowadzania kontroli. Natomiast infrastruktura przejść kolejowych nadal nie jest dostosowana do potrzeb służb granicznych, a ponadto wymaga pilnej modernizacji i znacznych nakładów inwestycyjnych. Prace nad unowocześnieniem przejść napotykają jednak na przeszkody natury formalnej. Nieruchomości, na których zlokalizowane są przejścia kolejowe, stanowią własność spółek handlowych PKP SA, nie zaś Skarbu Państwa, co nie pozwala wojewodom na prowadzenie w tych miejscach inwestycji. NIK wskazywała na niespójność odnośnych aktów prawnych już po kontroli dotyczącej przygotowania organów administracji rządowej w związku z wejściem Polski do strefy Schengen. Również zainteresowani wojewodowie wielokrotnie informowali Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zaistniałej sytuacji. W kwietniu 2007 r. służby MSWiA wystąpiły z inicjatywą zmian legislacyjnych, ale proponowany sposób ich wprowadzenia oprotestowało Ministerstwo Finansów. Kolejne prace legislacyjne MSWiA podjęło dopiero na początku 2008 r. W projekcie *ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw* planuje się zmiany w *ustawie o ochronie granicy państwowej*, umożliwiające wojewodom zlecenie właścicielowi gruntów lub obiektów kolejowych przejść granicznych realizacji swoich zadań na podstawie zawartej umowy, z jednoczesnym przyznaniem dotacji celowej. Proponowane zmiany nie rozwiązują jednak w pełni problemu, ponieważ nie zobowiązują władających gruntami i obiektami do udostępnienia ich wojewodom.

Zdaniem NIK należy zintensyfikować działania organów odpowiedzialnych za ochronę granicy. Powinny one dotyczyć zarówno rozwiązania problemów własnościowych na kolejowych przejściach granicznych, jak i dalszej niezbędnej

rozbudowy i modernizacji niektórych przejść, tak kolejowych, jak i drogowych. Przy opracowywaniu dalszych kierunków zagospodarowania granicy istotną przesłanką winna być istniejąca i projektowana sieć transportowa, a także możliwość społeczno-gospodarczego rozwoju i aktywizacji terenów przygranicznych.

6. Nie stwierdzono większych uchybień jeśli chodzi o **wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na ochotnicze straże pożarne** [por. zał. nr 4, str. 38]. Stowarzyszenia te, poza bezpośrednią walką z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami, wypełniają istotne funkcje społeczne w profilaktyce i popularyzacji ochrony przeciwpożarowej. Koszty ich funkcjonowania pokrywane są m.in. ze środków własnych, z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w niemałej części – również z budżetu państwa. Dotacje z tego źródła na realizację swoich zadań przyznawał dysponent części budżetowej – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako organ odpowiedzialny za realizację polityki państwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz pełniący nadzór nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Kontrola wykazała, że dotacje wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem, na zadania określone w umowach zawartych przez ministra ze Związkiem Ochotniczych Straży Pożarnych RP. Dopłaty do realizacji tych zadań przeznaczono m.in. na wyposażenie ochotniczych straży pożarnych w sprzęt przeciwpożarowy i pojazdy, budowę i remonty remiz strażackich, kupno mundurów, szkolenie i zawody sportowo-pożarnicze, organizowanie obozów szkoleniowych dla młodzieżowych drużyn pożarniczych. Jednak ustalanie owych zadań i rozdysponowanie kwoty dotacji sprowadzało się w praktyce do akceptacji przez MSWiA propozycji Zarządu Głównego ZOSP RP. Zdaniem NIK, organ państwowy zlecający swoje zadania organizacji pozarządowej powinien je określić zgodnie z istniejącymi potrzebami i ustalić hierarchię ich ważności. Tymczasem Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA, właściwy w tych sprawach, w latach 2007-2008 nie uczestniczył ani w ustalaniu zadań, ani w planowaniu środków na ten cel. W pracach analitycznych i planistycznych służących przygotowaniu OSP do działań ratowniczych nie brał udziału również Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, będący centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej.

W ZOSP RP zostały opracowane zasady regulujące przyznawanie dopłat. W ocenie NIK, były one zgodne z zapisami umów zawartych z MSWiA i umożliwiały jednolite traktowanie podmiotów występujących z wnioskami

o dofinansowanie zadań ze środków dotacji. Jednak zgodnie z ustalonymi przez ZG ZOSP RP regulami, środki te nie mogły przekraczać 39% wartości zadania. Brak wystarczającego wkładu własnego mógł uniemożliwić niektórym jednostkom OSP skorzystanie z dotacji, a w rezultacie – lepsze przygotowanie się do działań ratowniczych. Kontrola wykazała także przypadki nierzetelnego rozpatrywania wniosków OSP i przydzielania środków dotacji na podstawie wniosków niespełniających wymogów formalnych, a nawet przyznawanie ich mimo braku wniosków, braku uchwały prezydium zarządu oddziału, lub wymaganych opinii właściwych zarządów gminnych i powiatowych OSP.

Kontrolowane jednostki przy realizacji zadań finansowanych środkami z dotacji zawsze stosowały przepisy *ustawy – Prawo zamówień publicznych*, wszystkie też, niemal bez wyjątku, w prawidłowy sposób przeprowadzały postępowania o udzielenie zamówień publicznych, zgodnie z przepisami prowadziły wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych oraz wydatkowanych środków, a z budżetem państwa rozliczały się poprawnie i terminowo.

Z owej ewidencji wynika wszakże, iż w 2007 r. środkami dotacji dofinansowano między innymi zakup ponad 54 tys. elementów umundurowania, w tym 21,6 tys. mundurów i tylko 2,4 tys. ubrań ochronnych. Podobnie w 2008 r. zaplanowano nabycie 19,2 tys. mundurów i 2,6 tys. ubrań ochronnych. Wydaje się, że ze względu na główne zlecone OSP zadanie, którym jest organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych, priorytet raczej winny mieć te ostatnie.

7. Pozytywnie, ze względu na właściwe wykonywanie nałożonych na nią powinności, oceniono **działalność Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej** [por. zał. nr 4, str. 42]. Służba ta, stanowiąca część systemu ochrony przeciwpożarowej kraju, wykonywała zadania Państwowej Straży Pożarnej w komórkach i jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej. Do jej obowiązków, poza zwalczaniem pożarów, należało m.in. organizowanie i prowadzenie różnego rodzaju akcji ratowniczych, wykonywanie czynności kontrolno-rozpoznawczych, szkolenie kadry dla potrzeb WOP i ochrony przeciwpożarowej, współdziałanie z jednostkami PSP, a także udzielanie pomocy w czasie klęsk żywiołowych.

Jednak kontrola ujawniła również niedociągnięcia i braki. Wojskowe straże pożarne były w stanie wykonywać zadania ratowniczo-gaśnicze zaledwie w połowie spośród jednostek i instytucji wojskowych wymagających ochrony przeciwpożarowej. W pozostałych działaniach prowadziła Państwowa Straż Pożarna lub straże ochotnicze. W niedługim czasie liczba wojskowych podmiotów nieobjętych ochroną

ratowniczo-gaśniczą przez WOP jeszcze się zwiększy. Zaprojektowany przez Ministra Obrony Narodowej *Plan rozwoju systemu zabezpieczenia przeciwpożarowego Sił Zbrojnych RP w latach 2007-2012* przewiduje, iż w wyniku postępującej profesjonalizacji armii i przeformowania wojskowych straży pożarnych, spośród 139 takich straży pozostanie jedynie 99. Utrzymane zostaną one tylko w tych jednostkach wojskowych, w których istnieje konieczność zabezpieczania procesów technologicznych niosących ze sobą duże ryzyko pożaru lub wybuchu.

Wojskowych straży pożarnych nie tylko było zbyt mało, ale nie zostały w wystarczającym stopniu wyposażone w sprzęt. Według norm brakowało m.in. 4 ciężkich lotniskowych samochodów ratowniczo-gaśniczych, 81 przenośnych działek wodno-pianowych, prawie 500 radiotelefonów i 11 ton proszku gaśniczego, a także sprzętu do łączności bezprzewodowej z jednostkami PSP. Nie wszędzie istniały też warunki sprzyjające utrzymywaniu gotowości alarmowej. Niektóre z wojskowych straży pożarnych nie miały pomieszczeń spełniających podstawowe warunki zakwaterowania żołnierzy i pracowników wojska, w innych samochody bojowe parkowano nawet kilkaset metrów od strażnicy, bo wymiary bram garażowych uniemożliwiały ich wjazd.

Wykonywanie zadań ratowniczo-gaśniczych utrudniały niedobory kadrowe. W wojskowych strażach pożarnych obsadzonych było tylko 63% etatów, na co wpływ miały niskie płace oraz brak kandydatów o wymaganych kwalifikacjach. W najbliższej przyszłości problem ten będzie narastał. Poza żołnierzami zawodowymi i pracownikami wojska, w wojskowych strażach pożarnych służbę pełnili także żołnierze zasadniczej służby wojskowej, a zatem likwidacja tej służby spowoduje dalsze pogłębienie kłopotów kadrowych WOP. Kontrola wykazała ponadto, że znaczna część żołnierzy zawodowych i pracowników wojska nie spełniała wymogów obowiązujących na zajmowanych przez nich stanowiskach służbowych, zarówno jeśli chodzi o wykształcenie ogólne, jak i kwalifikacje zawodowe. Jednocześnie utworzony na potrzeby WOP system szkoleniowy nie pozwalał na przeszkolenie niezbędnej liczby osób, a ponadto wykorzystywał programy przeznaczone dla strażaków PSP, które nie uwzględniały specyficznych zagrożeń występujących w jednostkach wojskowych.

Stwierdzono, że od listopada 2006 r. Minister Obrony Narodowej podejmował działania zmierzające do nowelizacji *ustawy o ochronie przeciwpożarowej* oraz *ustawy o Państwowej Straży Pożarnej*, w celu uregulowania organizacji, zadań i uprawnień organów WOP, a także służby strażaków PSP w jednostkach organizacyjnych WOP. Sejmowa Komisja Obrony Narodowej podjęcie prac legislacyjnych pozosta-

wiła Radzie Ministrów. Do czasu zakończenia kontroli ustawy nie zostały znowelizowane.

8. Za niewystarczająco skuteczny uznano system **ochrony przeciwpowodziowej w województwach małopolskim i świętokrzyskim** [por. zał. nr 4, str. 74]. Świadczyła o tym m.in., rosnąca z roku na rok, wysokość szkód i strat powodziowych. Powodem były przede wszystkim zaniedbania właściwych organów administracji rządowej i samorządowej. Nie zostały m.in. opracowane plany ochrony przeciwpowodziowej dla regionu wodnego obejmującego wymienione województwa, nie były utrzymywane w należytym stanie służące owej ochronie budowle i ciekły wodne, nie przeprowadzano obowiązkowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych, w znikomym stopniu korzystano z nietechnicznych środków ochrony przeciwpowodziowej. Organy odpowiedzialne za to zadanie skupiały się głównie na postępowaniu awaryjnym, nie przykładając należytej wagi do innych działań, mogących zapobiec kataklizmowi lub ograniczyć jego skalę.

Zgodnie z *ustawą – Prawo wodne*, jednym ze sposobów ochrony ludzi i mienia przed powodzią jest właściwe kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych i terenów zalewowych. Wyznaczenie stref zagrożeń na tych obszarach powinno stanowić podstawę do określenia warunków ich zagospodarowania. Na sześć skontrolowanych gmin, tylko dwie miały plany zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru, dwie następne dla jego części, w tym jedna – dla bardzo niewielkiego fragmentu. Gminy i powiaty nie organizowały wśród mieszkańców systematycznych akcji informacyjnych na temat zagrożeń, lokalnych systemów ochrony przed powodzią i właściwych sposobów zachowania się w wypadku jej wystąpienia. Nie były też prowadzone niezbędne działania prewencyjne – nie zabezpieczano urządzeń infrastrukturalnych i budynków, nie czyszczono rowów i kanałów odwadniających, w budynkach komunalnych znajdujących się na terenach narażonych na podtopienie nie przygotowano sprzętu koniecznego do ich ochrony. Ani jedna z kontrolowanych gmin ani żaden z powiatów nie posiadały własnej sieci monitoringu.

Od konkretnych nieprawidłowości, uchybień i mankamentów ważniejszy wydaje się jednak brak jednolitej strategii ochrony przeciwpowodziowej. Według założeń europejskiego podejścia do ochrony przed powodzią, bezpośrednie działania podejmowane w jej trakcie dla ograniczenia zasięgu oraz skutków tego zjawiska stanowią tylko jedną ze składowych całego systemu zabezpieczeń.

Doświadczenie wskazuje, że wznoszenie budowli ochronnych wywołuje złudne poczucie bezpieczeństwa wśród mieszkańców zagrożonych terenów i stanowi zachętę do ich zasied-

lania. Stwarza to z kolei presję na dalsze wzmocnienie ochrony, która wprawdzie ogranicza skutki małych i przeciętnych wzbrań, zawodzi jednak w czasie większych powodzi. W konsekwencji wzrost nakładów na ochronę powoduje zwiększanie zakresu i wysokości szkód powodziowych, a co za tym idzie – wydatków na ich likwidację. To błędne koło może przerwać zmiana podejścia do kwestii zabezpieczeń i skoncentrowanie się w większym stopniu na zapobieganiu zagrożeniom – ograniczenie zagospodarowywania terenów zalewowych, wzmocnienie konstrukcji stawianych tam budynków, zachowanie w maksymalnym stopniu naturalnego potencjału retencyjnego, ograniczenie erozji gleby, podnoszenie lesistości.

Wiele zaniedbań zapewne nie miałyby miejsca, gdyby nie niedostatek środków finansowych. Z powodu ich braku organy administracji publicznej nie wykonywały zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową, podczas gdy na usuwanie skutków powodzi z budżetu państwa wydatkowane były corocznie być może znacznie wyższe kwoty. Niezbędne jest zatem skoordynowanie działań prowadzonych przez poszczególne organy w obszarze będącym przedmiotem kontroli.

9. Z ustaleń kontroli poświęconej *funkcjonowaniu ratownictwa wodnego* [por. zał. nr 4, str. 43] wynika, iż działalność specjalistycznych organizacji ratowniczych, a przede wszystkim Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, przynosiła pozytywne efekty. Ich miarą może być 6 tys. akcji ratowniczych przeprowadzonych w latach 2007-2008 oraz liczba 9 tys. osób, którym udzielono pomocy. W znacznej mierze dzięki zaangażowaniu członków tych organizacji o ponad połowę w porównaniu z poprzednimi latami obniżyła się liczba utonięć. Jednocześnie działalność utrudniały im nieprawidłowości i bariery o charakterze systemowym.

Możliwości organizacji ratowniczych wspomaganych przez służby państwowe – Państwową Straż Pożarną i Policję dysponującą własnymi specjalistycznymi wodnymi jednostkami – mimo niedostatecznej infrastruktury, m.in. braku przystani, pomieszczeń do pełnienia dyżurów i przechowywania sprzętu oraz właściwego wyposażenia, pozwalały na skuteczne wykonywanie zadań związanych z ratownictwem wodnym. Podstawowym problemem, negatywnie wpływającym na wykorzystanie potencjału wymienionych podmiotów, był brak systemu precyzyjnie określającego zasady ich funkcjonowania, zakres kompetencji i współdziałania, wzajemne relacje oraz sposób finansowania.

Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa osobom pływającym, kąpiącym się w miejscach wyznaczonych oraz uprawiającym sporty wodne został przypisany gminom, w czym wspierać je winno WOPR. Wskutek braku regulacji w podstawowych kwestiach oraz precyzji w obowiązujących

przepisach, faktyczny zakres działania poszczególnych podmiotów, w tym organów administracji publicznej, praktycznie pozostawiony został ich uznaniu. W efekcie jedne gminy nawiązały ścisłą współpracę z organizacjami ratowniczymi, wspierały je finansowo, wydały przepisy prawa miejscowego zwiększające bezpieczeństwo, inne zaś nie podjęły działań.

Nadzór nad ratownictwem wodnym należy do zadań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister nie przedstawił jednak spójnej koncepcji funkcjonowania ratownictwa wodnego, nie opracował strategii i planów działania, nie określił potrzeb, celów ani sposobów ich realizacji. Przedsięwzięcia mające na celu poprawę funkcjonowania ratownictwa utrudniał również brak kompleksowej analizy stanu bezpieczeństwa w skali kraju oraz rzetelnej oceny jego sprawności.

Poddane kontroli kąpieliska i pływalnie były prawidłowo zorganizowane i oznakowane. Miały wymaganą liczbę ratowników, sprzęt ratowniczy i medyczny, podstawowe artykuły sanitarne. Ich liczba była jednak niewystarczająca. Ani jednego kąpieliska na obszarach wodnych nie zorganizowało 10 spośród 31 objętych badaniem jednostek samorządu terytorialnego. W 4 gminach nie funkcjonowało ani jedno kąpielisko zorganizowane ani prowizoryczne, mimo że na ich terenach znajdowały się duże obszary wodne. W ich miejsce powstawały dzikie kąpieliska, pozostające bez nadzoru specjalistycznych organizacji ratowniczych oraz administracji. Stanowiły one poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa osób z nich korzystających, zważywszy na fakt, że większość utonięć miała miejsce na akwenach pozbawionych nadzoru służb ratowniczych. W wielu wypadkach takie niebezpieczne miejsca nie były oznaczone znakami zakazu kąpiei. Bezpieczeństwa nie poprawiał fakt, iż systemy alarmowe służb państwowych oraz WOPR nie były zintegrowane i działały niezależnie. Nie uregulowano również kwestii powstania radiowego kanału, na którym mogliby porozumiewać się uczestnicy akcji ratowniczych, co pozwoliłoby skrócić czas udzielania pomocy osobom poszkodowanym.

Biorąc pod uwagę dynamiczny rozwój turystyki, żeglarstwa i innych form wypoczynku, podwyższenie stanu bezpieczeństwa nad wodą lub choćby utrzymanie go na obecnym poziomie, nie będzie możliwe bez podjęcia działań usuwających zasadnicze przeszkody w funkcjonowaniu ratownictwa wodnego.

10. *Funkcjonowanie systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt na terenie województwa małopolskiego* [por. zał. nr 4, str. 73] zbadane zostało po raz drugi, w ślad za analogiczną kontrolą, przeprowadzoną w 2006 r. System ten miał służyć dokładnemu ewidencjonowaniu wszelkich zdarzeń dotyczących zwierzęcia – m.in. pochodzenia, stanu

zdrowotnego, a przede wszystkim kolejnych miejsc jego pobytu. W wypadku stwierdzenia choroby, dane takie pozwalałyby na szybkie dotarcie do źródła zakażeń – gdyby były pełne i zgodne z rzeczywistością. Tymczasem wspomniany system generował wiele błędnych informacji, m.in. o płci zwierzęcia, przemieszczania, daty przybycia do stada, wskutek czego dane o niemal dwóch trzecich zwierząt objętych kontrolą NIK były niekompletne. Konsekwencją tych ustaleń były wnioski pokontrolne, skierowane do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Głównego Lekarza Weterynarii.

Kontrola sprawdzająca, obejmująca okres od 1 stycznia 2008 r. do 31 marca 2009 r., pozwoliła stwierdzić, iż nastąpiła w tej mierze widoczna poprawa. Znowelizowana została ustawa o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, powstała skomputeryzowana Centralna Baza Danych systemu IRZ. Mimo iż system ten nie osiągnął jeszcze optymalnego kształtu, to jednak podjęte działania stwarzały realną szansę doprowadzenia go do stanu wymaganego przez Komisję Europejską. Do niezbędnego poziomu 10% – z poprzednich 2% – zwiększyła się w 2008 r. liczba kontroli oznakowania i rejestracji bydła, dokonywanych w siedzibach stad. Kontrole te były przeprowadzane rzetelnie i zgodnie z przepisami ustawy, a wprowadzone w latach 2006-2008 zmiany w funkcjonowaniu systemu IRZ usprawniały i upraszczały związane z nim procedury. Z kolei Inspekcja Weterynaryjna w kontrolowanych powiatach wydała prawie 1,2 tys. decyzji administracyjnych zobowiązujących posiadaczy stad do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, co winno ich skłonić do przestrzegania przepisów.

Mimo istotnego usprawnienia systemu identyfikacji i rejestracji bydła, bezpieczeństwo w obrocie tymi zwierzętami nadal jednak nie osiągnęło stanu, który można uznać za zadowalający. Wprawdzie zmniejszył się z 63% do 15% odsetek zwierząt, o których brak było pełnej, wiarygodnej informacji, jednak nadal pozostawał on zbyt duży. Oznaczało to, że spośród zarejestrowanych 212 tys. sztuk bydła, prawie 32 tys. nie miało spójnych historii, zwierzęta te mogły zatem przebywać w nieznanym miejscu i stadach.

Głównym powodem takiego stanu było nieprzestrzeganie przez hodowców wymogów związanych ze znakowaniem bydła i ewidencjonowaniem jego przemieszczania oraz trudności w skutecznym egzekwowaniu tego obowiązku od właścicieli stad. Wprowadzony w kwietniu 2007 r. przepis wymagał, by w wypadku zmiany posiadacza zwierzęcia gospodarskiego poprzedni i nowy właściciel zgłosili ten fakt kierownikowi biura ARiMR na jednym formularzu. W praktyce zgłoszenie dostarczał aktualny posiadacz zwierzęcia, ale nie zawsze wywiązywał się z tego obowiązku.

Brak staranności hodowców wiązać należy z dużym rozdrobieniem małopolskiego rolnictwa. W gospodarstwach niemal trzykrotnie mniejszych niż wynosi średnia krajowa, na jedną statystyczną siedzibę stada przypadło przeciętnie około 2 sztuk bydła, zatem taka hodowla nie stanowiła istotnego źródła utrzymania dla właścicieli. Nie skłaniało to ich do rzetelnego wypełniania obowiązków związanych z systemem IRZ. Nie może to jednak stanowić usprawiedliwienia dla właściwych służb, które powinny zintensyfikować czynności kontrolne i inne działania potrzebne do wyegzekwowania obowiązujących przepisów. Jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności zgodnego z wymogami Unii Europejskiej, a dzięki temu – do uzyskania przez Polskę pełnego dostępu do unijnego rynku produktów pochodzenia zwierzęcego.

11. Badania poświęcone sprawowaniu przez organy państwa funkcji nadzorczych i kontrolnych wykazały m.in., że nie w pełni poprawnie przebiegała **realizacja przez wojewodów nadzoru nad prawidłowością wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej** [por. zał. nr 4, str. 5], czego dowiodły wyniki kontroli przeprowadzonych we wszystkich urzędach wojewódzkich i marszałkowskich oraz 16 starostwach powiatowych i takiej samej liczbie urzędów stopnia gminnego.

Samorząd terytorialny, oprócz zaspokojenia potrzeb wspólnot samorządowych, wykonuje również zlecone 43 ustawami zadania z zakresu administracji rządowej, otrzymując na ich realizację dotacje celowe z budżetu państwa. Dotyczą one m.in. ewidencji ludności, pomocy społecznej, ochrony gruntów rolnych i leśnych, gospodarki nieruchomościami, usług turystycznych, zaopatrzenia w wodę i gospodarki ściekowej. Samorządy mogą realizować również inne zadania, na podstawie porozumień z wojewodą, który może powierzyć im prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości. Dotacje na realizację zadań zleconych w 2007 r. wyniosły 13,7 mld zł, zaś na zadania powierzone – 209 mln zł.

Konieczność efektywnego wykorzystania tych środków wymaga stałego i skutecznego nadzoru wojewodów nad prawidłowością realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań finansowanych środkami budżetowymi. Kontrola wykazała jednak, że wojewodowie wywiązywali się z tego obowiązku w sposób zróżnicowany. Różne były też rozwiązania organizacyjne, zakres i system nadzoru. Należycie prowadzony był nadzór nad uchwałami organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowanymi w sprawach zadań zleconych i powierzonych z zakresu ad-

ministracji rządowej. Nie można jednak tego samego powiedzieć o kontroli realizacji owych zadań. W części urzędów wojewódzkich bezzasadnie przyjęto, że nadzorowi i kontroli wojewody podlegają tylko niektóre zdania zlecone ustawami. Nie były przestrzegane ustanowione w tych urzędach procedury kontrolne. Kontrole w urzędach jednostek samorządu terytorialnego nie zawsze przeprowadzano rzetelnie, nie w każdym wypadku po ich zakończeniu formułowano zalecenia zmierzające do usunięcia nieprawidłowości, a następnie sprawdzano stan ich realizacji. Tylko w trzech urzędach wojewódzkich przestrzeganie procedur było przedmiotem kontroli wewnętrznych, z których każda ujawniła różnego rodzaju uchybienia.

Jedną z przyczyn nieprawidłowego wykonywania przez wojewodów obowiązku nadzoru i kontroli był brak jednoznacznego określenia i powierzenia poszczególnym komórkom organizacyjnym zadań nadzorczych i kontrolnych nad wszystkimi wykonywanymi przez jednostki samorządu terytorialnego zadaniami zleconymi. Kontrolowano głównie te zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, na które wspomniane jednostki otrzymały dotacje i z realizacji których pobierano dochody na rzecz budżetu państwa.

Nieprawidłowości i uchybienia miały miejsce w każdym z obszarów kontrolowanej działalności – zarówno jeśli chodzi o przygotowanie organizacyjne, ustanawianie i przestrzeganie procedur sprawowania nadzoru, jak i przeprowadzanie kontroli, wykorzystanie ich wyników oraz monitorowanie i egzekwowanie wydanych zaleceń. NIK nie formułowała jednak uwag i wniosków dotyczących ustanowionych w urzędach wojewódzkich zasad przeprowadzania kontroli, ponieważ wkrótce po zakończeniu czynności kontrolnych weszła w życie *ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, która szczegółowo uregulowała zagadnienia dotyczące postępowania kontrolnego.

12. Ustalenia kontroli poświęconej **legalizacji samowoli budowlanych oraz prawidłowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych** [por. zał. nr 4, str. 56] skłoniły NIK do negatywnej oceny działań, podejmowanych w tym zakresie przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Były one nieskuteczne, prowadzone opieszale, a w wielu wypadkach – również niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

Określenie samowola budowlana w rozumieniu *ustawy – Prawo budowlane* oznacza, że budynek znajduje się w budowie albo został postawiony bez wymaganego pozwolenia, co pociąga za sobą konieczność wydania nakazu rozbioru. Jeśli jednak budowa jest zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo

decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a ponadto nie narusza przepisów techniczno-budowlanych, nowelizacja wspomnianej ustawy umożliwiła od lipca 2003 r. zalegalizowanie takiego obiektu, po spełnieniu określonych warunków, do których zaliczyć należy m.in. wniesienie opłaty legalizacyjnej. Jak można się było spodziewać, zmiana podejścia organów administracji publicznej do zjawiska samowoli budowlanej spowodowała spadek liczby wydanych decyzji o nakazie rozbioru i wzrost liczby zalegalizowanych samowoli, wśród których znajdowały się nie tylko budynki jednorodzinne i gospodarczo-inwentarskie, ale również budynki użyteczności publicznej.

Kontrola, obejmująca 24 powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, nie pozostawiła wątpliwości, iż prowadzone przez te organy postępowania administracyjne w sprawach legalizacji samowoli budowlanych przebiegały niewłaściwie, a zadania określone *ustawą – Prawo budowlane* i przepisami dotyczącymi egzekucji administracyjnej wykonywane były nieprawidłowo. Wspomniane inspektoriały w latach 2005-2009 (I półrocze) przeprowadziły 23,7 tys. kontroli dotyczących samowoli, zaś wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego zbadali w tychże inspektoratach 374 wydanych decyzji, stwierdzając w ponad 40% przypadków nieprawidłowości powodujące ich nieważność. W okresie, o którym mowa, nastąpił znaczny wzrost liczby uchylonych decyzji w stosunku do liczby przeprowadzonych kontroli. Powodem było niesprawdzenie przed wszczęciem postępowań, czy budowa była zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz warunkami techniczno-budowlanymi w stopniu umożliwiającym doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z prawem, poszczególne czynności wykonywane były opieszale, zaś opłata legalizacyjna ustalana niezgodnie z obowiązującą stawką.

Stwierdzono, że powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego również postępowania egzekucyjne w sprawach samowoli budowlanych prowadzili opieszale, a do tego z naruszeniem przepisów. Połowa spośród 24 skontrolowanych inspektorów wszczyniała takie postępowania ze znaczną zwłoką w stosunku do 7-dniowego terminu liczonego od dnia wystawienia upomnienia – m.in. w Bielsku Podlaskim tytuł wykonawczy w sprawie rozbioru basenu wystawiony został po upływie 11 miesięcy. Z podobną zwłoką na inwestorów, którzy nie wykonali nakazu rozbioru obiektu budowlanego, nakładane były grzywny w celu przymuszenia ich do wykonania decyzji. Znaczna część powiatowych inspektorów nie zastosowała środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego decyzji, połowa zaś nie wywiązała się z obowiązku zawiadomienia organów ścigania o przypadkach stwierdzonych samowoli budowlanych.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego podejmował wprawdzie działania szkoleniowo-informacyjne i kontrolne mające na celu poprawę funkcjonowania organów nadzoru budowlanego stopnia powiatowego, lecz nie odnosiły one rezultatów. W świetle obowiązujących przepisów ma on ograniczone możliwości oddziaływania na powiatowych inspektorów. W ocenie NIK stanowi to jeden z argumentów za koniecznością reorganizacji tych organów.

13. W wyniku kontroli *funkcjonowania organów administracji rządowej w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy oraz sprawowania nadzoru nad tą działalnością* [por. zał. nr 4, str. 30], negatywnie oceniono związane z tym działania Ministra Infrastruktury i wojewodów.

W ramach realizacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady, której celem jest podnoszenie kwalifikacji kierowców, przede wszystkim nabycie przez nich praktycznych umiejętności zachowania się w warunkach ekstremalnych i posługiwanie się specjalistycznym sprzętem, w jaki wyposażone są nowoczesne pojazdy, znowelizowano *ustawę – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawę o transporcie drogowym*. Zgodnie z nowymi wymaganiami każda osoba, która uzyskała uprawnienia do prowadzenia autobusów lub do kierowania pojazdami ciężarowymi i zamierza wykonywać przewóz drogowy, jest zobowiązana ukończyć tzw. kwalifikację wstępną w ramach bloków programowych przewidzianych dla odpowiedniej kategorii prawa jazdy, zakończoną testem. Następnie co pięć lat kierowca musi odbyć odpowiednie szkolenie okresowe.

Regulacje te, mające przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa ruchu – a Polska zajmuje pod tym względem jedno z ostatnich miejsc wśród państw Unii Europejskiej – nie zostały jednak przygotowane w terminie. Prace nad projektem ustawy dotyczącej wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców przebiegały wolno, ze zwłoką wydane zostały również przepisy wykonawcze, określające ramy prawne nowego systemu szkolenia kierowców – *rozporządzenie o ośrodkach doskonalenia techniki jazdy* ukazało się po 16 miesiącach od wejścia w życie ustawy, zaś *rozporządzenie o szkoleniu kierowców* dwa miesiące po nim. Opóźniło to powstanie wspomnianych ośrodków i rozpoczęcie szkoleń umożliwiających uzyskanie przez kierowców świadectw kwalifikacji zawodowej. Wprowadzony system nie przewidywał ponadto, przewidzianej w unijnej dyrektywie, możliwości odbycia kwalifikacji wstępnej przyspieszonej, pozwalającej na skrócenie szkolenia kierowców ze względu na posiadane wcześniej kwalifikacje, trwającej 140 zamiast 280 godzin.

Wydane przepisy nie dość że weszły w życie z opóźnieniem, to nie zostały dostosowane do istniejących warunków i funkcjonowały tylko w teorii. Świadczy o tym fakt, iż w ciągu 9 miesięcy w obowiązującym trybie przeszkolonych zostało 78 kierowców, podczas gdy potrzeby szacowane były na około 8 tys. osób rocznie. Na przeszkodzie stanęła konieczność odbycia czasochłonnego szkolenia, jego wysokie koszty, niemożność odbycia kwalifikacji przyspieszonej, a także istotne luki w wyposażeniu ośrodków doskonalenia techniki jazdy – brak miejsc przeznaczonych do nauki jazdy w warunkach specjalnych lub odpowiednich symulatorów.

Ze swych obowiązków nie wywiązali się również wojewodowie. Z opóźnieniem rozpatrywano wnioski o dokonanie wpisu do rejestru działalności regulowanej składane przez przedsiębiorców zamierzających prowadzić ośrodki szkolenia, w rejestrze umieszczano przedsiębiorców niespełniających wszystkich wymaganych warunków, nie przestrzegano też obowiązku przekazywania do Centralnej Ewidencji Kierowców informacji o dokonaniu wpisu we wspomnianym rejestrze. We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich, do ewidencji instruktorów techniki jazdy wpisywano osoby, które nie złożyły odpowiedniego egzaminu, część wojewodów nie powołała komisji egzaminacyjnych do przeprowadzania testów kwalifikacyjnych kierowców, ani komisji egzaminujących kandydatów na instruktorów techniki jazdy. Dla tych ostatnich nie zostały opracowane pytania testowe. Wojewodowie nie zorganizowali też systemu nadzoru nad ośrodkami szkolenia i ośrodkami doskonalenia techniki jazdy. Główną przyczyną wszystkich tych nieprawidłowości było nieprzygotowanie organizacyjne urzędów wojewódzkich do realizacji zadań związanych z nowym systemem szkolenia kierowców.

14. Jednym z ważniejszych czynników wpływających na poziom bezpieczeństwa na drogach jest stan techniczny poruszających się po nich pojazdów. Ten zaś zależy w dużym stopniu od rzetelności wykonywania okresowych badań przez diagnostów diagnostów. O to, by owe badania prowadzone były zgodnie z przepisami, dbać winien starosta. Jednak, jak wykazała kontrola *sprawowania przez starostów nadzoru nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego* [por. zał. nr 4, str. 25], starostowie nie wywiązali się z tego obowiązku w sposób zadowalający.

W 49 spośród 52 skontrolowanych starostw powiatowych w nadzorowaniu stacji kontroli pojazdów miały miejsce poważne nieprawidłowości. Z badań NIK wynika, iż starostwa nie były do tego przygotowane kadrowo i organizacyjnie. Pracownicy, którym zlecano przeprowadzenie kontroli

stacji, nie mieli odpowiedniego wykształcenia ani praktyki w sprawach związanych z badaniami technicznymi i nie odbywali w tym kierunku żadnych szkoleń. Kontrole były więc powierzchowne, pomijały najważniejsze zagadnienia, takie jak prawidłowość przeprowadzania przez diagnostów badań technicznych pojazdów, czy organizacyjne przygotowanie przedsiębiorców do prowadzenia stacji.

Starostwa nie przestrzegały przepisu wymagającego skontrolowania co najmniej raz w roku każdej stacji. Nie podejmowały kontroli nawet w wypadkach rażącego i systematycznego naruszenia przez nie prawa. Nie sprawdzano, czy były one wyposażone w niezbędne urządzenia i sprzęt oraz czy posiadały warunki lokalowe do wykonywania badań technicznych. W rezultacie wiele z nich funkcjonowało nielegalnie, nie zostały bowiem dopuszczone do działalności przez Transportowy Dozór Techniczny. Brak wydanego przez dyrektora TDT poświadczenia o spełnianiu określonych wymagań upoważniał starostów do wykreślenia stacji z rejestru przedsiębiorstw prowadzących działalność diagnostyczną, jednak z prawa tego korzystano rzadko. W co trzecim spośród skontrolowanych przez NIK starostw ponad połowa działających stacji diagnostycznych nie posiadała wspomnianych poświadczeń.

Naruszane były przepisy dotyczące nadawania przez starostów uprawnień diagnostom. Zgodnie z *ustawą – Prawo o ruchu drogowym* mogła je otrzymać osoba, która posiadała wymagane wykształcenie techniczne i praktykę, odbyła szkolenie i zdała egzamin. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury wymaga z kolei posiadania co najmniej średniego wykształcenia technicznego i praktyki w stacji obsługi pojazdów. W 10 starostwach od kandydatów nie żądano przedłożenia zaświadczenia o zdaniu egzaminu kwalifikacyjnego, w 7 – zaświadczenia o ukończeniu szkolenia. Do pracy dopuszczano diagnostów skazanych za nieprawidłowe przeprowadzenie badań technicznych lub poświadczenie nieprawdy w dowodach rejestracyjnych. Osobom, które dopuściły się tego rodzaju czynów, zazwyczaj nie cofano uprawnień, jak wymagały przepisy, lecz udzielano ostrzeżenia, bądź przesyłano pismo instruktażowe.

Zatrzymanie przez organy kontroli drogowej dowodu rejestracyjnego z powodu złego stanu technicznego pojazdu świadczyć mogło o nieuczciwym wykonywaniu obowiązków przez diagnostów, szczególnie wówczas, gdy fakt ten miał miejsce w krótkim stosunkowo czasie po dokonaniu wpisu w dowodzie. Znaczna liczba zatrzymanych w okresie objętym kontrolą (lata 2006-2007 i I półrocze 2008 r.) dowodów rejestracyjnych nie spowodowała jednak żadnej reakcji pracowników odpowiedzialnych za nadzór nad stacjami. Za niepokojącą NIK uznała okoliczność, iż wśród zatrzymanych

spory odsetek stanowiły pojazdy należące m.in. do miejskich przedsiębiorstw komunikacji, które posiadały własne stacje kontroli.

System badań technicznych pojazdów samochodowych – jak wynika z ustaleń kontroli – jest wadliwy, zaś najsłabszymi jego ogniwami są starostowie i stacje kontroli pojazdów. Niezbędne są zatem zmiany organizacyjne, wzmocnienie systemu kontroli wewnętrznej w starostwach oraz zmiany legislacyjne. Zdaniem NIK, cały obszar zagadnień związanych z badaniami technicznymi i działalnością stacji kontroli pojazdów powinien zostać skodyfikowany na nowo, z uwzględnieniem regulacji wynikających z prawa europejskiego.

15. O sposobie obsługi obywatela przez urzędy administracji publicznej i służby publiczne świadczy w niemałej mierze tryb załatwiania napływających do nich skarg. Ustalenia dotychczasowych kontroli NIK, a także sygnały napływające od posłów na Sejm wskazywały, iż nie zawsze są w pełni przestrzegane obowiązujące w tej materii przepisy. Obserwacje takie częściowo potwierdziła kontrola **funkcjonowania systemu przyjmowania i rozpatrywania skarg w wybranych naczelnych organach administracji rządowej** [por. zał. nr 4, str. 3], przeprowadzona w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz w Ministerstwie Finansów.

Prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym lub własnym, zgodnie z *Konstytucją RP*, przysługuje każdemu. Skargi mogą być składane do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych, w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Przedmiotem skargi może być zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Organ załatwiający skargę powinien rozpatrzyć ją bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca, a o sposobie jej załatwienia zawiadomić skarżącego. Nie wszystkie z tych zasad były jednak respektowane.

We wszystkich ministerstwach istniały systemy umożliwiające przyjmowanie i rozpatrywanie skarg bez względu na formę, w jakiej zostały wniesione. Utworzone zostały m.in. odpowiednie komórki odpowiedzialne za koordynowanie i nadzór nad załatwianiem spraw przez właściwe jednostki organizacyjne. Skargi były rejestrowane zarówno w ewidencjach tych jednostek, jak i w ewidencji centralnej, jednak tylko w MEN zostały zgromadzone dane na tyle rzetelne, że umożliwiały kontrolę przebiegu i terminów załatwiania skarg

oraz sporządzanie okresowych sprawozdań. W pozostałych ministerstwach nie wszystkie skargi były przenoszone do centralnej ewidencji, rejestrowano je zaś niezgodnie z wewnętrznymi procedurami.

Mimo formalnego ustanowienia w kontrolowanych ministerstwach systemów przyjmowania i rozpatrywania skarg, a także objęcia tej problematyki nadzorem i kontrolą, co piąta spośród zbadanych skarg załatwiona została po upływie miesięcznego terminu określonego w Kpa. Niejednokrotnie wpływały na to obiektywne okoliczności, np. złożony charakter sprawy wymagający dodatkowych wyjaśnień, jednak w takich wypadkach nie zawsze informowano zainteresowanych o powodach zwłoki i wyznaczano nowy termin załatwienia skargi. Podając kontrolującym przyczyny opóźnień, wskazywano m.in. na rozbudowany system obiegu dokumentów, niepełną obsadę kadrową, wysoką fluktuację kadr oraz błędy pracowników, a także okresowe spiętrzenia napływu skarg. Argumenty takie potwierdzają tylko opinię NIK o konieczności poprawienia organizacji pracy i doskonalenia systemów nadzoru i kontroli oraz przestrzegania przez urzędników obowiązujących przepisów.

Izba pozytywnie odnotowała natomiast fakt, iż wobec skarg, które nie wymagały formalnego rozpatrzenia – należały do nich skargi anonimowe lub też takie, których przedmiotu nie można było ustalić, a skarżący pomimo wezwania nie uzupełnili ani nie wyjaśnili ich treści – podejmowano również czynności wyjaśniające, przekazując część spraw do wykorzystania przez podległe jednostki organizacyjne lub inne właściwe urzędy.

16. Kontrola poświęcona *realizacji postanowień ustawy o repatriacji przez organy administracji rządowej i samorządowej na terenie województwa małopolskiego* [por. zał. nr 4, str. 75] ujawniła liczne problemy związane z praktycznym funkcjonowaniem tego przepisu. O ile wspomniane organy administracji publicznej, w ocenie NIK, działały w miarę swoich możliwości prawidłowo i skutecznie, to na efektach ich działań zaważyła negatywnie konstrukcja i przyjęta interpretacja obowiązujących w tej mierze uregulowań prawnych.

Ustawa o repatriacji, która weszła w życie 1 stycznia 2001 r., potwierdza prawo powrotu do ojczyzny Polaków pozostałych wskutek deportacji i zesłań na Wschodzie, zwłaszcza w azjatyckiej części byłego Związku Radzieckiego oraz Federacji Rosyjskiej. Umożliwia ona takim osobom repatriację, nabycie obywatelstwa polskiego oraz osiedlenie się wraz z najbliższą rodziną w Polsce, a ponadto uzyskanie pomocy w zagospodarowaniu i znalezieniu pracy. Zgodnie z przepisami, realizacja zadań związanych z repatriacją sta-

nowi obowiązek gminy, ona to bowiem zaprasza repatriantów i zobowiązuje się do zapewnienia im warunków bytowych, otrzymując w zamian rekompensatę w postaci dotacji celowej z budżetu państwa.

Wola wypełnienia przez państwo powinności wobec obywateli w wielu wypadkach ciężko doświadczonych przez los, którzy bez własnej winy znaleźli się poza granicami kraju, zderzyła się jednak z praktycznymi realiami. Odnosząc się do realizacji ustawowych zapisów, w kwietniu 2009 r. sejmowa Komisja Łączności z Polakami za Granicą wyraziła „daleko idące” zaniepokojenie aktualnym stanem repatriacji. Powodem był nikły odzew gmin na zgłaszane zapotrzebowanie – w 2008 r. wystosowano 18 zaproszeń, podczas gdy w samym tylko Kazachstanie na liście oczekujących znajdowało się 1.000 rodzin.

Kontrola wykazała, że z roku na rok malało zainteresowanie zapraszaniem repatriantów do osiedlenia się w Polsce, na co wpłynęła m.in. mała aktywność organów zaangażowanych w ten proces oraz brak koordynacji akcji repatriacyjnej na szczeblu rządowym. Brakowało pełnej i rzetelnej informacji o możliwościach zapraszających i warunkach życia w kraju, które niejednokrotnie odbiegały od oczekiwań powracających ze Wschodu. Mimo iż ustawa gwarantowała repatriantom pomoc materialną, środki przeznaczone na przysługujące im wsparcie przekazywane były ze znacznym opóźnieniem w stosunku do ustawowego 60-dniowego terminu. Powodem był fakt, iż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzje o przyznaniu pomocy wydawało średnio po upływie 3,5 miesiąca od uzyskania przez repatrianta obywatelstwa polskiego, a zdarzało się, że trzeba było na nie czekać niemal rok. Działo się to w sytuacji, kiedy beneficjentami tej pomocy były często osoby w podeszłym wieku, nieposiadające żadnych własnych środków finansowych. Również sposób rekompensowania gminom wydatków związanych z osiedlaniem się repatriantów nie stwarzał zachęty do ponawiania przez nie zaproszeń.

Wszystkie te okoliczności wpłynęły hamująco na proces repatriacji. O tym, że przebiega on niezgodnie z intencjami ustawodawcy wymownie świadczy również fakt, iż mimo stałego spadku planowanej rezerwy celowej na akcję repatriacyjną (z 40 mln zł w 2001 r. do 10 mln zł w 2008 r.) przeznaczone na wspomniany cel kwoty nigdy nie zostały w całości wykorzystane. Aby odwrócić tę niekorzystną tendencję, w ocenie NIK niezbędne jest podjęcie energicznych działań na różnych płaszczyznach – począwszy od zapewnienia rzetelnej informacji pozostałym za granicą rodakom i zapraszającym ich gminom, poprzez wspieranie gmin w tworzeniu repatriantom godnych warunków życia i pracy w kraju, po szybką, kompleksową zmianę przepisów, dosto-

sowującą je w taki sposób do faktycznych potrzeb, by zainteresowanym powrotem do ojczyzny ułatwiały korzystanie z przysługujących im praw, nie zaś stanowiły trudną do pokonania przeszkodę i przyczynę kolejnych rozczarowań.

17. Sprawniej rozpoznawane były przez sądy powszechne wnioski o założenie bądź wpis do księgi wieczystej. W objętych kontrolą 38 sądach rejonowych poprawiła się wydajność pracy orzeczniczej, co nie wpłynęło jednak na radykalne skrócenie średniego czasu rozpoznania sprawy ani na zmniejszenie się liczby spraw niezadowolonych. Kontrola, której tematem było **rozpoznawanie przez sądy spraw wieczystoksięgowych oraz realizacja projektu Nowa Księga Wieczysta** [por. zał. nr 4, str. 4] wykazała, że od 2005 r. liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia z poprzedniego roku systematycznie rosła. Przyczyną był lawinowy wzrost wpływu spraw – ich liczba w kontrolowanych sądach w ciągu jednego roku zwiększyła się o 27%. Wiązało się to przede wszystkim ze zmianą ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i pojawieniem się wniosków składanych przez ich członków, a także z napływem wniosków spowodowanych wejściem w życie *ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego*.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w realizacji przez sądy zadania rozpoznawania spraw wieczystoksięgowych. Polegały one głównie na tym, że nie wszystkie złożone wnioski rejestrowane były w dziennikach ksiąg wieczystych w tym samym dniu, w którym wpłynęły, jak wymaga tego *Kpc*, a opóźnienia sięgały nawet 26 dni. Część wniosków została zarejestrowana niezgodnie z kolejnością wpływu. Wzmianki o wnioskach zaznaczane były w księgach wieczystych zamiast „niezwłocznie” po zarejestrowaniu, niekiedy po upływie dwóch lub więcej dni. Taka opieszałość mogła stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami oraz ochrony prawa własności.

Zróżnicowana okazała się wydajność pracy orzeczniczej w poszczególnych sądach. Średnia liczba spraw rozpoznawanych przez jedną osobę orzekającą w wydziałach ksiąg wieczystych w 2006 r. wahała się od niespełna 1,3 tys. do prawie 5 tys., zaś w roku następnym – od około 1,7 tys. do ponad 5,7 tys. Liczba tzw. pozostałości, czyli spraw pozostawionych do rozpatrzenia na następny okres, była ciągle wysoka, znacznie wydłużył się też – średnio z dwóch miesięcy do prawie trzech – okres od wpływu wniosku do jego rozpoznania.

Dla obywateli podstawową kwestią w dziedzinie spraw wieczystoksięgowych jest sprawność obsługi. Przy wzrasta-

jącym napływie wniosków zależy ona od wydajności pracy sądów, wielkości obsady orzeczniczej oraz wspomaganie technicznego. Stąd duże nadzieje związane z projektem informatycznym Ministerstwa Sprawiedliwości o nazwie *Nowa Księga Wieczysta*, wprowadzanym od 2003 r. Po pełnym jego wdrożeniu możliwe będzie m.in. zakładanie i prowadzenie ksiąg w systemie informatycznym, przenoszenie ich treści na elektroniczne nośniki, wydawanie odpisów w formie wydruków oraz bezpośredni wgląd do ksiąg wieczystych. Aby jednak projekt ten spełniał związane z nim oczekiwania, system informatyczny musi być bardziej niezawodny niż dotychczas. Częste awarie, które miały miejsce we wszystkich kontrolowanych sądach i związane z tym przerwy w rejestracji wniosków mogą nie tylko spowolnić pracę wydziałów ksiąg wieczystych, ale także spowodować, że przez Centralną Informację Ksiąg Wieczystych wydane zostaną odpisy nie odzwierciedlające aktualnego stanu prawnego, który zmienił się w wyniku wniosków złożonych w czasie trwania awarii.

W ocenie NIK, wprowadzenie projektu NKW daje możliwość poprawy pracy sądów, ale jej nie gwarantuje. Posługując się tym narzędziem, właściwe służby Ministerstwa Sprawiedliwości wspólnie z zainteresowanymi sądami powinny podjąć również odpowiednie działania organizacyjne w celu podniesienia efektywności pracy wydziałów ksiąg wieczystych. Jako przykłady dobrych praktyk mogą służyć doświadczenia sądów legitymujących się najlepszym wskaźnikiem wydajności – trzykrotnie wyższym niż w sądach, zajmujących pod tym względem ostatnie miejsca.

18. W pożądanym kierunku zmierzała **działalność powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w latach 2005-2007** [por. zał. nr 4, str. 89], co wykazała kontrola doraźna przeprowadzona w 7 starostwach powiatowych województwa wielkopolskiego. Jest to instytucja stosunkowo nowa, o niespełna dziesięcioletniej historii. Do zadań rzecznika należy m.in. udzielanie bezpłatnych informacji prawnych i porad, składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów, występowanie w sprawach ochrony ich praw i interesów do przedsiębiorców, rzecznik jest ponadto uprawniony do wytaczania na rzecz konsumentów powództwa oraz wstępowania do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów.

Z rozpoznania przedkontrolnego wynikało jednak, iż instytucja powiatowego rzecznika konsumentów nie wszędzie funkcjonowała należycie, a wiedza na jej temat w polskim społeczeństwie była ciągle wysoce niedostateczna. Kontrola potwierdziła na ogół te wstępne opinie, pozwoliła jednak stwierdzić, iż obecność rzecznika, jeśli tylko wywiązuje się

ze swych obowiązków w sposób zadowalający, staje się dla konsumentów zauważalna.

Większość rzeczników rozpoczęła pracę z opóźnieniem. Mimo że samorządy powiatowe miały obowiązek powołać powiatowego lub miejskiego rzecznika konsumentów z dniem 1 stycznia 1999 r., stanowisko to zostało obsadzone w wyznaczonym terminie tylko w dwóch spośród siedmiu kontrolowanych powiatów. W czterech kolejnych stało się to po upływie roku, dwóch, czterech i pięciu, w ostatnim zaś starosta w ogóle nie wystąpił w tej sprawie do rady powiatu, a niektóre zadania przypisane rzecznikowi zostały przydzielone radcy prawnemu.

W żadnym z kontrolowanych starostw powiatowych nie zostały ustalone procedury, określające m.in. sposób oraz terminy rozpatrywania spraw kierowanych do rzeczników. Tylko w dwóch powiatach interesanci mieli do nich stały i nieskrępowany dostęp. W pozostałych czterech rzecznicy byli zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy, a jeden łączył tę funkcję z innymi obowiązkami w starostwie, co mogło kłócić się z jego statusem jako osoby całkowicie niezależnej od organów wykonawczych.

Swoje zadania również wypełniali w sposób zróżnicowany. Zaledwie dwóch rzeczników korzystało z uprawnienia do wytaczania powództw na rzecz konsumentów, reszta brak takich działań uzasadniała chęcią nienarażania powiatów na koszty w przypadku niekorzystnych rozstrzygnięć, a także brakiem czasu na przygotowanie pozwów. Podobnie jedynie dwóch rzeczników konsumentów aktywnie współpracowało z delegaturą UOKiK oraz wojewódzkim inspektoratem inspekcji handlowej, pozostali ograniczali się głównie do telefonicznych konsultacji, wymiany doświadczeń i informacji oraz uczestniczenia we wspólnych szkoleniach i seminariach.

Mimo tych mankamentów, istnienie rzeczników i prowadzone przez nich działania odegrały pozytywną rolę w kształtowaniu konsumenckiej świadomości i poczucia posiadania określonych praw. Świadczy o tym fakt, iż w kontrolowanych powiatach w latach 2005-2007 nastąpił znaczny wzrost liczby porad i informacji prawnych, udzielanych w siedzibie rzecznika, telefonicznie bądź za pośrednictwem poczty elektronicznej. Przyczynił się do tego również rzetelny, w ocenie NIK, sposób informowania społeczności lokalnej – materiały informacyjne dotyczące praw konsumentów i sposobów ich realizacji dostępne były w urzędach gmin, publikowane na stronach internetowych starostw oraz w lokalnej prasie i telewizji, edukację konsumencką prowadzono także w szkołach.

19. Nie budziła większych wątpliwości **prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę** [por. zał. nr 4, str. 57]. Upraw-

nione organy jednostek samorządu terytorialnego – w pierwszym przypadku wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w drugim zaś starosta – na ogół właściwie wywiązywały się ze związanych z tym obowiązków.

NIK po raz kolejny zwróciła jednak uwagę, iż wydawanie decyzji o warunkach zabudowy stanowi wyjście zastępcze, stosowane z konieczności. Zgodnie z *ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, ustalenie przeznaczenia terenu, określenie sposobów jego zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dokument ten stanowi bezpośrednią podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, co pozwala pominąć czasochłonny etap wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dopiero w przypadku braku miejscowego planu, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze wspomnianej decyzji.

Kontrola przeprowadzona w 8 miastach na prawach powiatu wykazała, iż stopień pokrycia gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego był niski i poza Chorzowem (100%) i Koninem (93,8%) wynosił przeciętnie około 28%. Sytuacja taka nie sprzyjała prawidłowemu gospodarowaniu przestrzenią, utrudniała procesy inwestycyjne, stała się też przyczyną wielu uchybień w postępowaniach administracyjnych, które w wypadku istnienia planów byłyby zbędne.

Nieprawidłowości stwierdzono w połowie spośród 161 zbadanych decyzji o warunkach zabudowy. W aktach brakowało dowodów potwierdzających sposób ustalenia warunków zabudowy oraz danych świadczących o posiadaniu niezbędnych uprawnień przez osoby sporządzające projekty decyzji. Przyjmowano wnioski, w których nie zostało określone zapotrzebowanie na wodę, energię i gaz, nie zostały podane charakterystyczne parametry techniczne inwestycji, ani ich wpływ na środowisko, brakowało niezbędnych załączników w postaci kopii map zasadniczych lub katastralnych, ewentualnie granice terenu objętego wnioskiem wskazane zostały na mapach o niewłaściwej skali.

Postępowania administracyjne prowadzone były opieszale. Spośród prawie 2,8 tys. decyzji wydanych w 8 kontrolowanych miastach między 1 stycznia 2006 r. a 30 czerwca 2008 r., w co trzecim przypadku nie został dotrzymany termin określony w *kpa*. Powodem zwłoki były najczęściej długotrwałe uzgodnienia z innymi organami administracji publicznej, pracochłonność dokonywanych analiz oraz brak pracowników z uprawnieniami architektonicznymi lub urbanistycznymi. W tym samym okresie prezydenci 57 miast na prawach powiatu, u których jedynie zasięgnięto informacji, z przekroczeniem ustalonego terminu wydali aż 64,6% decyzji o warunkach zabudowy.

Terminowo były wydawane pozwolenia na budowę – opóźnienia miały miejsce tylko w przypadku 3,2% wniosków. Jednak i tutaj w większości postępowań nie zdołano się ustrzec uchybień. Najczęściej do projektów budowlanych złożonych przez inwestorów nie zostały dołączone wszystkie wymagane dokumenty, opinie i uzgodnienia.

W ocenie NIK, ustalenia kontroli stanowią istotny argument za odejściem od zasady fakultatywności uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i świadczą o konieczności pełnego pokrycia takimi planami całej powierzchni kraju. Usprawniłoby to proces inwestycyjny, a także stworzyło przejrzyste warunki do określania sposobów zagospodarowania i zabudowy terenu. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż pozostawienie urzędnikowi rozstrzygnięć o sposobie zagospodarowania i zabudowy terenu stanowi okoliczność sprzyjającą powstawaniu korupcji. Zdaniem Izby, kompleksowe opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jako podstawowego aktu prawa miejscowego kształtującego ład przestrzenny, powinno stać się dla organów administracji publicznej priorytetem.

20. Kolejna kontrola związana z **działalnością państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”** [por. zał. nr 4, str. 100] skłania do równie niewesołych wniosków jak dwie poprzednie. Pierwsza z nich podważyła ekonomiczną racjonalność powiązań kapitałowych Poczty ze spółkami prawa handlowego, druga zaś wykazała, że wprowadzone zmiany organizacyjne nie doprowadziły do poprawy jej funkcjonowania. W obu przypadkach dał się zauważyć brak wizji, wyobraźni i przemyślanej, długofalowej strategii działania. Był on widoczny również w ustaleniach zakończonej w 2009 r. kontroli poświęconej świadczeniu usług pocztowych. W jej wyniku działalność państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, z uwzględnieniem przepływów finansowych i jakości świadczonych usług, oceniona została negatywnie.

Powodem tej oceny był brak odpowiedniej reakcji na pogarszającą się sytuację ekonomiczną, utrata znacznej części rynku, bezczynność w obliczu zachodzących zmian i rosnącej konkurencji. Kontrolowane przedsiębiorstwo nie było w stanie zapewnić wymaganej od publicznego operatora powszechnej dostępności usług pocztowych ani ich zadowalającej jakości. Nie wywiązywało się z obowiązku utrzymywania na terenie kraju co najmniej 8.240 placówek pocztowych, urzędy pocztowe zastępowane były filiami i agencjami, których część świadczyła usługi w ograniczonym zakresie. Zmniejszyła się liczba skrzynek pocztowych

i częstotliwość ich opróżniania. Przesyłki listowe i paczki docierały do adresatów po terminie ustalonym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury. Mnożyły się przypadki zaginięć, uszkodzeń i ubytków przesyłek, a także sprzeniewierzeń pieniędzy. Niska wykrywalność sprawców nadużyć świadczyła o lukach w procedurach bezpieczeństwa i słabości kontroli funkcjonalnej.

Z opóźnieniem wprowadzano *Strategię rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006-2009*, opracowaną kosztem 2,5 mln zł przez wybrane konsorcjum firm. Miała ona zresztą charakter defensywny, nastawiona była na obronę przychodów, nie odnosiła się natomiast do tak istotnych kwestii jak optymalizacja kosztów, nie wskazywała kierunków długofalowych działań, docelowej struktury organizacyjnej, wielkości zatrudnienia, ani preferowanych rodzajów usług. Zanim doszło do jej realizacji, zrezygnowano z 12 inicjatyw spośród planowanych 33, zaś po upływie trzech lat stan zaawansowania większości pozostałych znajdował się daleko w tyle za przyjętymi harmonogramami. Mankamenty tego programu stały się powodem sformułowania nowej strategii, na lata 2009-2015, której przygotowanie Poczta zleciła za kolejne 3,5 mln zł.

Na polskim rynku usług pocztowych od kilku lat zachodzą istotne zmiany, związane z koniecznością dostosowania polskiego prawa do przepisów unijnych. Zgodnie z dyrektywami UE, państwa członkowskie, które mają obowiązek zapewnienia swoim obywatelom ciągłości powszechnych usług pocztowych, mogą wprowadzić „obszar zastrzeżony” dla operatora publicznego, oznaczający wyłączność na określonym terenie działania. Obszar ten jednak kurczy się stopniowo, a pełna liberalizacja rynku nastąpi z początkiem 2011 r., z możliwością przedłużenia okresu ochronnego o jeden rok. Czas ten Poczta Polska powinna była wykorzystać do zwiększenia swojej aktywności na rynku, a przede wszystkim do przeprowadzenia zmian strukturalnych i organizacyjnych. Wyniki kontroli świadczą, że tak się nie stało.

Szansy na utrzymanie przez Poczta Polską silnej pozycji na rynku usług pocztowych upatrywać należy w zmianach organizacyjnych związanych z wejściem w życie w listopadzie 2008 r. ustawy o jej komercjalizacji. Celem przekształcenia tego państwowego przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę akcyjną Skarbu Państwa jest umożliwienie mu funkcjonowania w realiach wolnego rynku na takich samych zasadach, na jakich działają inni, konkurujący z nim krajowi i zagraniczni operatorzy pocztowi.

21. W wyniku kontroli **realizacji projektów dotyczących elektronicznej platformy usług administracji publicznej (e-PUAP) i sieci teleinformatycznej administracji publicznej (STAP)** [por. zał. nr 4, str. 16] NIK krytycznie

ocenila przebieg i dotychczasowe efekty prowadzonych w tym względzie prac. Obydwa przedsięwzięcia, istotne dla kształtowania i sprawnego funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego, wykonywane były opieszale, niekonsekwentnie i nie zostały doprowadzone do końca.

Projekt STAP, który zakładał stworzenie ogólnokrajowej infrastruktury teleinformatycznej, umożliwiającej przesyłanie danych oraz dostarczanie określonego zestawu usług teleinformatycznych około 10 tys. urzędów i innych jednostek organizacyjnych, nie był przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji realizowany w pełnym zakresie. Z dwóch jego etapów zakończony został tylko jeden – budowa infrastruktury na terenie aglomeracji warszawskiej. Powodem przerwania prac była rezygnacja MSWiA z budowy ogólnokrajowej sieci komputerowej w ramach Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, która miała stanowić podstawę II etapu projektu STAP, a także konieczność pilnej realizacji istotnych projektów SIS i VIS, umożliwiających zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Mimo to Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji informowało Komitet Rady Ministrów ds. Informatyzacji i Łączności, że realizacja projektu STAP przebiega zgodnie z planem, podczas gdy w rzeczywistości rozbudowa sieci na terenie całego kraju została wstrzymana.

Nie został także osiągnięty zasadniczy cel realizacji projektu e-PUAP – uruchomienie platformy teleinformatycznej wraz usługami umożliwiającymi wymianę dokumentów drogą elektroniczną. Prowadzone prace przebiegały z opóźnieniami, a popełnione błędy uniemożliwiały prawidłowe funkcjonowanie platformy. W rezultacie do czasu zakończenia czynności kontrolnych projekt nie został ostatecznie odebrany, głównie z powodu błędów w oprogramowaniu. Również i w tym wypadku MSWiA bezzasadnie zapewniało na stronie internetowej projektu, iż system jest gotowy do pracy.

W 27 spośród 30 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego miały miejsce nieprawidłowości w udostępnianiu obligatoryjnych informacji na internetowych stronach Biuletynu Informacji Publicznej – były niekompletne, nieaktualne lub brakowało ich w ogóle. Badane jednostki zamieszczały natomiast podstawowe informacje o czasie pracy urzędu, sposobie załatwiania typowych spraw i niezbędnych do tego dokumentach, udostępniały też potrzebne formularze. W czterostopniowym modelu dojrzałości świadczenia usług drogą elektroniczną przyjętym przez Unię Europejską odpowiadało to poziomowi 2, co oznaczało pełnienie funkcji informacyjnej i komunikację jednokierunkową. W kilku rejonach kraju podjęte zostały lokalne inicjatywy teleinformatyczne, takie jak Wrota Małopolski, SEKAP w województwie śląskim, czy Wrota

Parsęty. Rozwiązania te pod względem funkcjonalności i przeznaczenia odpowiadały platformie e-PUAP, lecz były tworzone poza nią, co powodowało powielanie tych samych prac i pociągało za sobą dodatkowe koszty.

Kontrola wykazała, że wbrew przepisom *ustawy o podpisie elektronicznym* organy władzy publicznej nie stworzyły w określonym czasie możliwości składania podań i wniosków drogą elektroniczną, w tych przypadkach, gdy muszą one posiadać określoną formę. Nie wywiązywały się też w pełni z obowiązku publikowania dzienników urzędowych w formie elektronicznej.

Wśród dokonanych ustaleń znalazły się i bardziej optymistyczne. Kontrolujący uznali za bardzo dobre wyposażenie teleinformatyczne badanych jednostek samorządu terytorialnego. Dysponowały one wystarczającą ilością sprzętu, jego stan techniczny nie budził zastrzeżeń, a w codziennej pracy z komputerów korzystało niemal 80% pracowników. W większości skontrolowanych podmiotów te potencjalne możliwości nie zostały jednak właściwie spożytkowane. Nie używano wspólnych szablonów dokumentów, a lokalne sieci komputerowe były wykorzystywane w niewielkim stopniu.

22. W obszarze ekologii, kontrola *realizacji wybranych zadań wynikających z postanowień Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* [por. zał. nr 4, str. 62] przeprowadzona została we współpracy z 9 najwyższymi organami kontroli krajów – członków Grupy roboczej EUROSAL ds. kontroli środowiska. Jej celem była ocena stanu realizacji wybranych przepisów *Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r.*, protokołu z Kioto do tej konwencji sporządzonego w 1997 r. oraz *Dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie*. Zgromadzone przez NIK dane i informacje stanowiły wkład do wspólnego raportu końcowego z kontroli EUROSAL w sprawie zmian klimatu, opracowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli i przedstawionego na 15. Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w Kopenhadze w grudniu 2009 r.

Z badań NIK wynika, iż w Polsce konwencja klimatyczna na ogół realizowana była poprawnie. W celu przetransponowania do krajowego prawodawstwa unijnych dyrektyw ustanawiających system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych, w Ministerstwie Środowiska opracowano projekty czterech związanych z tym ustaw, wydano również pięć rozporządzeń do ustawy o handlu emisjami. Trzy z nich ukazały się jednak z opóźnieniem. Ich brak m.in. uniemożliwiał przez rok podmiotom gospodarczym, prowadzącym instalacje emi-

tujące gazy cieplarniane, uczestniczenie we wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji, opóźnił też składanie przez nie rocznych raportów z emisji.

Obserwacje zmiennych klimatycznych oraz analizę i interpretację wyników pomiarów badanych parametrów meteorologicznych i hydrologicznych prowadził Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, dysponujący ponad 2 tys. stacji badawczych oraz Inspekcja Ochrony Środowiska. Monitoring wykonywały również wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, instytuty naukowo-badawcze, szkoły wyższe i parki narodowe. Zebrane dane były przekazywane do kilkunastu gromadzących je światowych centrów. Również jednostki naukowo-badawcze podległe Ministrowi Środowiska – Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz Instytut Ochrony Środowiska – prowadziły międzynarodową wymianę informacji, wyników badań, a także stosowanych metodyk ocen i prognoz dotyczących problematyki klimatycznej. Prowadzone badania i analizy nie były jednak kompletne, zawodziła współpraca między poszczególnymi instytucjami i koordynacja działań, co świadczyło o niedostatecznym nadzorze Ministra Środowiska nad systemem obserwacji i prognoz zmian klimatu.

Zorganizowany został system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Zadania krajowego administratora systemu wykonywał Instytut Ochrony Środowiska. Do jego obowiązków należało również weryfikowanie danych o krajowej emisji i szacowanie wielkości osiągniętej redukcji. W latach 2006-2007 emisja gazów cieplarnianych w Polsce, w stosunku do bazowego 1988 r., spadła o 29%, znacznie przekraczając zobowiązania zawarte w protokole z Kioto, gdzie wielkość redukcji została określona na 6% do 2012 r.

Z realizacji prowadzonych działań przygotowywano i przekazywano do Komisji Europejskiej i Sekretariatu Konwencji Klimatycznej raporty i sprawozdania. Spośród 12 raportów z lat 2006-2008, przeanalizowanych przez NIK, 8 przesłano do adresatów z opóźnieniami, sięgającymi nawet roku. Wskutek powtarzania się podobnych przypadków, Polska była upominana przez Komisję Europejską i wzywana do prawidłowego wypełniania zobowiązań traktatowych.

Mimo ujawnionych nieprawidłowości, zwłoki w wywiązywaniu się z przyjętych obowiązków, niedomogów organizacyjnych, niezadawalającej współpracy między instytucjami badającymi zmiany klimatu, zadania wyznaczone konwencją klimatyczną, protokołem z Kioto oraz dyrektywą UE, w ocenie NIK, były w Polsce realizowane.

23. Sporo zastrzeżeń budzić mogło **funkcjonowanie Państwowego Monitoringu Środowiska** [por. zał. nr 4, str. 60]. Ten system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska

naturalnego oraz gromadzenia i rozpowszechniania danych winien służyć informowaniu społeczeństwa o jego stanie, ułatwiać jednostkom administracji publicznej bieżące zarządzanie środowiskiem i monitorowanie efektów działań podejmowanych dla jego ochrony, powinien również umożliwić przesyłanie raportów o stanie poszczególnych komponentów środowiska do instytucji i organów europejskich. Aby zostały spełnione te oczekiwania, badania muszą być prowadzone według jednolitego programu, planowo, rzetelnie i systematycznie. Kontrola ujawniła okoliczności, które stawały pod znakiem zapytania ich pełną wiarygodność.

Państwowy monitoring środowiska organizował i koordynował Główny Inspektor Ochrony Środowiska wraz z 16 wojewódzkimi inspektorami. We wszystkich jednostkach organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań PMŚ istniały jednak poważne braki kadrowe, spowodowane głównie rażąco niskimi zarobkami. Niedobór wykwalifikowanego personelu stwarzał, w ocenie NIK, zagrożenie dla realizacji zadań PMŚ oraz jakości danych monitoringowych. Brakowało również urządzeń pomiarowych, sprzętu laboratoryjnego, odczytników i środków transportu, co powodowało ograniczanie, a nawet zaniechanie niektórych badań. Laboratoria zajmujące się pomiarami środowiskowymi powinny uzyskać akredytację. Według danych GIOŚ, 7 z 16 laboratoriów nie posiadało certyfikatów akredytacyjnych na część wykonywanych pomiarów. Akredytacji nie miały również inne jednostki, wykonujące zadania zawarte w programach PMŚ. Nie gwarantowało to rzetelności uzyskanych wyników.

Zgodnie z *ustawą o Inspekcji Ochrony Środowiska*, Państwowy Monitoring Środowiska prowadzony jest na podstawie wieloletnich programów, opracowanych dla kraju oraz poszczególnych województw. Stwierdzono, że w przypadku badań ichtiofauny, badań parametrów hydromorfologicznych i badań niektórych substancji chemicznych, *Program PMŚ na lata 2007-2009* nie spełniał wymogów *dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady*. W latach 2006-2008 (I półrocze) niektóre spośród zaplanowanych zadań Państwowego Monitoringu Środowiska nie były wykonywane w całości. Na 7 podsystemów PMŚ, zgodnie z zatwierdzonymi programami zrealizowano jedynie monitoring jakości gleby i ziemi oraz monitoring promieniowania jonizującego. W wypadku 5 podsystemów – monitoringu jakości powietrza, śródlądowych wód powierzchniowych, śródlądowych wód podziemnych, monitoringu hałasu oraz monitoringu pól elektromagnetycznych – zadania wykonano w mniejszym zakresie, niż przewidywały to zatwierdzone programy.

Niezadawalające były efekty działań koordynacyjnych podejmowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Organ ten nie posiadał instrumentów prawnych

umożliwiających sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem badań monitoringowych przez WIOŚ, nie dysponował również kompleksowymi danymi o stopniu realizacji pomiarów, określonych w zatwierdzanych przez niego wojewódzkich programach ochrony środowiska.

Jedną z podstawowych przyczyn niewykonania niektórych zadań PMŚ był brak środków finansowych. Funkcjonowanie Państwowego Monitoringu Środowiska finansowane jest w znacznej części przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które przyznawały dotacje na realizację zadań w oparciu o składane wnioski. Kwoty dotacji z tego źródła nie dość że były zwykle niższe od wnioskowanych, to w wielu wypadkach trafiały do beneficjentów zbyt późno, co utrudniało, a czasami uniemożliwiało pełną realizację zadań. Dodatkowe problemy stwarzała konieczność corocznego wnioskowania o środki, pozostająca w sprzeczności z zasadą, iż badania monitoringowe, aby mogły służyć założonemu celowi, muszą być prowadzone w sposób planowy i systematyczny.

Zdaniem NIK, nieprawidłowości stwierdzone w funkcjonowaniu Państwowego Monitoringu Środowiska stwarzały poważne ryzyko, iż wytworzone w jego ramach informacje o środowisku będą niepełne i niezetelne, a podejmowane na ich podstawie decyzje i działania organów administracji okażą się błędne.

24. Podjęta we współpracy z najwyższymi organami kontroli ośmiu państw nadbałtyckich kontrola **monitoringu środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego** [por. zał. nr 4, str. 51] pozwoliła ocenić wypełnianie przez Polskę *Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego* (tzw. konwencji helsińskiej) oraz wymagań *Ramowej Dyrektywy Wodnej Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r.*, ustanawiającej zasady wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, w tym prowadzenia monitoringu jakości wód morskich. NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniła wykonywanie badań monitoringowych Morza Bałtyckiego w latach 2005-2007, natomiast negatywnie – funkcjonowanie systemu finansowania monitoringu oraz systemu nadzoru nad jego realizacją.

Stwierdzono, iż w ciągu półtora roku od wejścia w życie dyrektywy, Minister Środowiska nie wydał 3 rozporządzeń regulujących sposób i formy prowadzenia monitoringu wód oraz oceny ich stanu. Powodem była niezgodność sformułowań użytych w ustawowej delegacji z wymaganiami wspomnianej dyrektywy. Wskutek tego wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska w Gdańsku, Olsztynie i Szczecinie prowadziły badania monitoringowe na podstawie nieobowiązujących projektów rozporządzeń Ministra Środowiska i za-

leceń Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska co do lokalizacji punktów pomiarowych oraz zakresu i częstotliwości pomiarów. Brak niezbędnych przepisów, a także podstawy prawnej do nadzoru GIOŚ nad wojewódzkimi inspektoratami powodował, iż bez uzgodnienia z GIOŚ wprowadzały one zmiany w swoich programach, nie wykonywały części badań lub przekładały je na okres późniejszy, a wyników pomiarów nie przekazywały do GIOŚ.

Niewydolny okazał się system finansowania badań. Środki przeznaczone na ten cel przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej były niewystarczające i przyznawane z opóźnieniem. W rezultacie zarówno Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, wykonujący monitoring otwartego morza, jak i WIOŚ, badające wody przybrzeżne i przejściowe, corocznie wstrzymywały się z rozpoczęciem badań do czasu uzyskania środków finansowych i do wielkości przyznanego dofinansowania dostosowywały liczbę stanowisk pomiarowych, częstotliwość poboru prób oraz zakres wykonywanych oznaczeń. Niewystarczające środki finansowe powodowały występowanie problemów kadrowych w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, które miały trudności z utrzymaniem dotychczasowych pracowników i zatrudnieniem nowych, a także był przyczyną niedostatecznego wyposażenia laboratoriów w sprzęt, urządzenia i aparaturę oraz braków certyfikatów akredytacji na część prowadzonych badań.

Zbyt późne zawieranie umów między NFOŚiGW a Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska na finansowanie monitoringu, wskutek długotrwałego negocjowania wysokości dotacji, terminów prowadzenia badań oraz treści umów, powodowało dużą, nawet półtoraroczną zwłokę w rozpoczęciu cyklu badawczego. Badania, podejmowane przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej bez umowy i na własny koszt, prowadzone były w niepełnym zakresie, z niedostateczną częstotliwością i przy zaangażowaniu mniejszej od wymaganej liczby stacji pomiarowych. Raporty z uzyskanymi wynikami badań trafiały do Komisji Helsińskiej z opóźnieniem, a niektóre nie zostały przekazywane.

Zdaniem NIK, brak stałego i niezawodnego źródła finansowania oraz ustawowego nadzoru GIOŚ nad wojewódzkimi inspektoratami ochrony środowiska, stanowi zagrożenie dla jakości prowadzonych badań i wiarygodności danych wymaganych przepisami *Ramowej Dyrektywy Wodnej UE* i konwencji helsińskiej.

25. Nie była konsekwentnie realizowana zasada oszczędnego korzystania ze środowiska, zgodnie z którą zanieczyszczający ponosi koszty neutralizowania niekorzystnych skutków swojej działalności. Jak wykazała kontro-

la **egzekwowania przez urzędy marszałkowskie opłat za korzystanie ze środowiska przez fermy zwierząt gospodarskich** [por. zał. nr 4, str. 93], administracja publiczna nie potrafiła zidentyfikować wszystkich zobowiązanych i nakłonić ich do wywiązania się z ich powinności.

Zgodnie z przepisami, opłaty obejmują każdą formę korzystania ze środowiska, a mianowicie wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów, pobór wód, odprowadzanie ścieków oraz składowanie odpadów, np. padłych zwierząt i zwierzęcych odchodów niewykorzystywanych jako nawóz. Obowiązek wnoszenia opłat spoczywa na przedsiębiorcach i osobach trudniących się chowem lub hodowlą zwierząt. Podmiot prowadzący produkcję na określonej skale obowiązany jest do przedstawienia marszałkowi województwa oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska wykazu zawierającego zbiorcze zestawienie informacji i danych o zakresie korzystania ze środowiska. Na tej podstawie ustala sam wysokość opłaty, której jednostkowe stawki wyznacza Rada Ministrów, i wnosi ją bez wezwania na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego, jeśli przekracza ona graniczną kwotę, wynoszącą obecnie 400 zł za pół roku.

Zasady owe, zawarte w *Prawie ochrony środowiska* oraz wydanych na jego podstawie przepisach wykonawczych, nie były w pełni przestrzegane zarówno przez urzędy marszałkowskie, jak i przez hodowców. Te pierwsze, które winny egzekwować przychody funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, miały jedynie fragmentaryczną wiedzę o liczbie podmiotów zobowiązanych do składania wykazów oraz obliczania i wnoszenia opłat. Według ustaleń NIK, na terenie 9 kontrolowanych urzędów działalność taką prowadziło co najmniej 771 hodowców, z których jedynie 492 figurowało w ich ewidencji. Urzędy marszałkowskie nie próbowały ustalić hodowców uchylających się od wypełniania obowiązków finansowych, w czym pomocna okazałaby się niewątpliwie ściślejsza współpraca z innymi jednostkami administracji publicznej lub skorzystanie z danych gromadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

Hodowcy ze swej strony nie ułatwiali zadania urzędowi marszałkowskiemu. W nadsyłanych wykazach nierzadko przedstawiali nierzetelne informacje, a same wykazy składały z opóźnieniem przekraczającym niekiedy 2,5 roku. Ale i urzędy nie spieszyły się z ich weryfikacją, nie przestrzegając ustawowego 30-dniowego terminu – w Katowicach w 3 przypadkach potrzebowano na to aż 48 miesięcy. Zbyt często ocena prawidłowości sporządzenia wykazów, mimo iż budziła zastrzeżenia, sprowadzała się jedynie do analizy formalnej, nie wyjaśniano zaistniałych wątpliwości, nie przeprowadzano kontroli u hodowców w celu weryfikacji podanych informacji, nie zlecano też tego zadania wojewódzkiemu

inspektorom ochrony środowiska. Zidentyfikowanie zobowiązanych do wnoszenia opłat i upewnienie się co do ich wysokości nie oznaczało, iż zasilili one rachunek urzędu marszałkowskiego. Wielu hodowców zalegało z opłatami, a urzędy egzekwowały je opieszale. Nie podejmowały w ogóle działań egzekucyjnych lub robiły to z opóźnieniem od 3 miesięcy do 4 lat. Dopiero w toku kontroli NIK w 4 urzędach wysłano do hodowców upomnienia i tytuły wykonawcze na kwotę 550 tys. zł.

Jedynym spośród kontrolowanych urzędów, w którym nie stwierdzono nieprawidłowości, był Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego. W urzędzie tym ewidencjonowano i kontrolowano wszystkich hodowców zobowiązanych do składania wykazów i wnoszenia opłat, prawidłowo weryfikowano składane przez nich wykazy oraz terminowo egzekwowano należne opłaty, rzetelnie dzielono też wpływy z opłat na poszczególne fundusze. Stanowi to dowód, iż zapisy *ustawy – Prawo ochrony środowiska*, wbrew wątpliwościom podnoszonym w innych urzędach, nie stanowią przeszkody w należyтым egzekwowaniu od hodowców opłat za korzystanie ze środowiska.

26. Nie zostały ciągle ustalone reguły **postępowania z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi** [por. zał. nr 4, str. 53]. Szybki rozwój biotechnologii sprawił, że takie organizmy lub produkty je zawierające są z roku na rok wykorzystywane coraz powszechniej. Jednocześnie toczą się polemiki między zwolennikami i przeciwnikami stosowania GMO. Ci pierwsi kładą nacisk na potencjalne korzyści, takie jak możliwość produkcji nowych, skuteczniejszych leków, czy większa opłacalność upraw roślin odpornych na szkodniki, herbicydy i złe warunki atmosferyczne. Wątpliwości oponentów sprowadzają się głównie do braku jednoznacznych wyników badań upewniających o nieszkodliwości produktów GMO dla zdrowia ludzi i zwierząt, nie wiadomo również, czy nowe formy i gatunki nie wyprą tradycyjnych dla danego regionu odmian i nie zakłócą równowagi w środowisku.

Faktem bezspornym pozostaje natomiast, iż uprawa i stosowanie GMO w rolnictwie zwiększa się i nie można tego faktu ignorować. Zdaniem producentów rolnych, stosowana w żywieniu zwierząt śruta sojowa, pochodząca w 85% z nasion GMO, jest w praktyce nie do zastąpienia, zaś według szacunków Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej zakaz jej stosowania oznaczałby obniżenie opłacalności produkcji o jedną trzecią. Spowodowałoby to wzrost cen mięsa i jego przetworów, pogorszenie konkurencyjności na rynku unijnym, a w konsekwencji – spadek eksportu.

Z ustaleń kontroli wynika, iż Polska nie jest przygotowana do zmierzenia się z problemem GMO. Obowiązujące

w okresie objętym badaniami (2005 r. – I półrocze 2008 r.) prawo krajowe było nieprecyzyjne i nie regulowało wszystkich kwestii dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Nie było m.in. obowiązku prowadzenia rejestrów takich upraw, określenia sposobu i zakresu monitorowania wpływu na środowisko naturalne, ani zasad ich koegzystencji z uprawami konwencjonalnymi. Nie zostały też przeprowadzone badania, które potwierdziłyby lub wykluczyły negatywny wpływ GMO na środowisko. Wbrew dyspozycji *ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych*, Minister Środowiska nie sporządził projektu *Krajowej strategii bezpieczeństwa biologicznego* wraz wynikającym z niej programem działań. Projekt taki powstał w 2005 r., nie zawierał jednak wspomnianego programu i nie został skierowany pod obrady Rady Ministrów. Wkrótce prace nad nim zostały wstrzymane, w związku z przygotowaniem nowej ustawy.

Opierając się na starej, ale wciąż obowiązującej, Minister Środowiska wydawał zezwolenie jedynie na prace eksperymentalne. Wprowadzenie GMO do środowiska w celu uprawy należało jego zdaniem do kompetencji ministra właściwego ds. rolnictwa. Ten zaś stwierdził, iż przepisy nie nakładają na niego obowiązku prowadzenia ewidencji arealu upraw roślin transgenicznych. W świetle prawa wspólnotowego, odmiany roślin genetycznie zmodyfikowanych, wpisane do *Wspólnotowego katalogu roślin uprawnych*, mogą być hodowane na obszarze całej Wspólnoty. Ponieważ polskie przepisy nie regulowały tej kwestii, GMO mogły być uprawiane bez ograniczeń i zezwoleń, ale też i bez zabezpieczeń chroniących przed niekontrolowanym ich rozprzestrzenieniem. Niepełny i nieskuteczny był także system nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów o organizmach genetycznie zmodyfikowanych.

Wiele spośród stwierdzonych nieprawidłowości było ze sobą powiązanych, a główną przyczyną, utrudniającą prawidłowe postępowanie w sprawach GMO, stanowił brak właściwych regulacji prawnych. Prowadzone od 2004 r. prace nad *ustawą – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych*, według szacunków resortu środowiska nie zostaną szybko zakończone. Trzeba się liczyć z tym, iż ustawa wraz z rozporządzeniami wykonawczymi wejdzie w życie nie wcześniej niż za dwa lata, kolejne dwa lata może potrwać uruchomienie systemu kontrolnego. Wobec takiej perspektywy niezbędne jest – zdaniem NIK – podjęcie przez Ministra Środowiska doraźnych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa biologicznego do czasu ustanowienia nowych regulacji prawnych.

27. Ustalenia kontroli poświęconej **ochronie i udostępnianiu zasobów muzealnych w Polsce** w latach 2006-2007 oraz I półroczu 2008 r. [por. zał. nr 4, str. 33]

świadczyły o różnym wypełnianiu przez muzea obu tych obowiązków. O ile do realizacji ustawowych zadań związanych z udostępnianiem zbiorów, działalnością wystawienniczą, naukową i edukacyjną NIK nie wniosła uwag, to miała ich wiele do sposobu postępowania ze zbiorami oraz ich zabezpieczenia.

Muzea starały się właściwie wykonywać swe statutowe powinności, związane z gromadzeniem, ewidencjonowaniem, opracowywaniem i ochroną zbiorów. Nałożenie na nie obowiązków zbyt licznych w stosunku do możliwości organizacyjnych i finansowych spowodowało jednak, że nie wszystkie zadania wypełniane były w sposób prawidłowy. Kontrolujący stwierdzili, że skutecznych zabezpieczeń przeciwpożarowych nie miało 20 spośród 28 skontrolowanych muzeów, a posiadane urządzenia alarmowe okazały się zawodne. Stanowiło to rezultat braku wystarczających środków na niezbędne remonty i zadania inwestycyjne. Przyznawane corocznie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotacje na wydatki majątkowe, nie licząc dotacji na zakup muzealiów, w latach 2006-2008 wahały się między 0,5 mln zł a 2 mln zł, co stanowiło 0,3%-1,2% potrzeb określonych w planie perspektywicznym. Tymczasem jedynie na zabezpieczenie pałacu w Nieborowie i parku Arkadia, m.in. zamontowanie systemu kamer monitorujących, systemu telewizji przemysłowej oraz instalacji antywłamaniowej, należało wyasygnować około 2,9 mln zł. W połowie skontrolowanych muzeów wskutek trudnych warunków lokalowych zbiory przechowywano w nieodpowiednich, zbyt małych pomieszczeniach, co groziło ich zniszczeniem lub uszkodzeniem. Muzealia w wielu wypadkach nie były odpowiednio zabezpieczone przed wpływem niekorzystnych warunków atmosferycznych oraz kradzieżą.

Przyczyny obiektywne nie mogą stanowić jednak usprawiedliwienia dla wszystkich ujawnionych uchybień, których niemała część powstała wskutek ewidentnych zaniedbań. W 12 muzeach nie przeprowadzono obowiązkowych szkoleń w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej. Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zasad zabezpieczenia dróg ewakuacji w Muzeum Narodowym w Warszawie spowodowało wystąpienie stanu bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz niepowetowanej szkody w mieniu. Brakowało planów ochrony obiektów, lub nie odpowiadały one wymaganiom zawartym w przepisach *ustawy o ochronie dóbr i mienia*. Dyrektorzy jednostek, w których miały miejsce kradzieże, nie zgłaszali takich przypadków do organów ścigania ani Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych. Nie dokonywano we właściwym zakresie koniecznych konserwacji zbiorów, ograniczając się do renowacji obiektów wypożyczanych lub kierowanych na wy-

stawy. Istniały zaległości w ewidencjonowaniu muzealiów, nie był przestrzegany obowiązek dokonywania okresowej inwentaryzacji zbiorów, w 25 muzeach niewłaściwie prowadzono księgi inwentarzowe.

Sytuację muzeów utrudniał fakt, iż nie zawsze wywiązywali się należycie ze swoich obowiązków, wynikających z pełnienia funkcji nadzorczych, ich organizatorzy – jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego – szczególnie jeśli chodzi o zapewnienie środków potrzebnych do utrzymania, rozwoju i zabezpieczenia zbiorów. Ponadto nie zostały podjęte w porę działania legislacyjne związane z przygotowaniem niektórych przepisów regulujących funkcjonowanie muzealnictwa. Z wielomiesięcznym opóźnieniem ukazało się 7 aktów wykonawczych do *ustawy o muzeach*, istniały ciągle rozbieżności między różnymi przepisami określającymi częstotliwość dokonywania inwentaryzacji zbiorów, nie został definitywnie uregulowany problem muzealiów przejętych przez państwo polskie po II wojnie światowej na podstawie *dekretu o reformie rolnej*, których zwrotu mogą żądać byli właściciele, nie podjęto też działań zmierzających do zmiany przepisów *ustawy o broni i amunicji*, nieregulującej spraw związanych z zabytkową bronią pozostającą w posiadaniu muzeów.

28. Negatywnie oceniła NIK *gospodarowanie mie-niem oraz realizację zadań nadawcy publicznego przez Telewizję Polską SA* [por. zał. nr 4, str. 36]. Obydwa te obowiązki TVP SA wykonywała niewłaściwie, dopuszczając się licznych nieprawidłowości. W pierwszym przypadku były to przede wszystkim działania niegospodarne, naruszające przepisy prawa oraz wewnętrzne uregulowania spółki, w drugim zaś – nieprawidłowa realizacja niektórych zadań stanowiących ustawową powinność nadawcy publicznego.

W obliczu pogarszania się sytuacji ekonomicznej i finansowej spółki, zarząd TVP SA nie podjął skutecznych kroków zaradczych. Nie wypracował strategicznych kierunków jej rozwoju, nie określił wieloletniej polityki programowej, finansowej, inwestycyjnej ani kadrowej, ograniczając się do działań doraźnych. W ostatnich latach systematycznie malały wpływy z abonamentu, spadło tempo wzrostu przychodów ze sprzedaży, powiększyły się natomiast koszty działalności. W rezultacie spółka dysponowała coraz skromniejszymi środkami finansowymi. Nie zważając na to, gospodarowała nimi w sposób nieliczący się z ekonomicznymi realiami.

Ponieważ nie została ustalona optymalna struktura organizacyjna TVP SA ani wielkość zatrudnienia, próby cięć kadrowych i ograniczenia tą drogą kosztów wynagrodzeń, stanowiących największą pozycję w wydatkach spółki, nie przyniosły spodziewanych efektów. Ich skutkiem były wy-

sokie koszty zwolnień pracowników, duża fluktuacja kadr i nieznaczny tylko spadek ogólnej liczby zatrudnionych, ponieważ na miejsce zwalnianych osób przyjmowano nowe. W 2007 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, środki przeznaczone na wynagrodzenia wzrosły o 12,7%, a w roku następnym – o kolejne 14%. W rezultacie w latach 2007-2008 zostały przekroczone o ponad 6% maksymalne wskaźniki przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia określone w rozporządzeniach Rady Ministrów.

Dotkliwie dla finansów spółki okazały się przypadki rozwiązania umowy z osobami zajmującymi kierownicze stanowiska. Związane z tym znaczne koszty, przekraczające 22 mln zł, były m.in. wynikiem zmian w ich kontraktach, wprowadzonych w czasie trwania umów o pracę na czas określony, a zwiększających wysokość odszkodowań za wcześniejsze rozwiązanie umowy oraz z tytułu zakazu konkurencji. Ponad 7,3 mln zł kosztowało TVP SA utrzymywanie 20 doradców zarządu o bliżej niesprecyzowanych obowiązkach, 17,5 mln – zlecenie usług prawniczych, doradczych i konsultingowych firmom zewnętrznym, mimo zatrudniania na etatach w różnych okresach 20-22 radców prawnych.

Wśród zastrzeżeń natury programowej, najistotniejszym jest brak kryteriów kwalifikujących ofertę programową do zadań realizowanych w ramach misji publicznej. W świetle *ustawy o radiofonii i telewizji*, publiczna telewizja winna oferować odbiorcom zróżnicowane programy informacyjne, publicystyczne, kulturalne, rozrywkowe, edukacyjne i sportowe, cechujące się m.in. pluralizmem, bezstronnością i niezależnością oraz wysoką jakością przekazu. Według danych spółki, w TVP1 na audycje realizujące misję publiczną przeznaczono w 2008 r. 88,5% czasu antenowego, w TVP2 – 86,2%, w TVP Kultura – 98,7%, w TVP Sport – 99,8%, a w TVP Historia – 100%. NIK zakwestionowała pogląd uznający całą ofertę programową, poza emisją reklam, telesprzedaży i płatnych ogłoszeń, za realizację misji publicznej. Wprawdzie przepisy wspomnianej ustawy nie zawierają precyzyjnej definicji obowiązków nadawcy publicznego, jednak wątpliwości budzi zaliczanie do audycji finansowanych ze środków abonamentowych programów komercyjnych. Z kolei programy kanałów tematycznych TVP Kultura, TVP Sport oraz TVP Historia – ze względu na sposób nadawania w sieciach kablowych i na platformach cyfrowych – nie były powszechnie dostępne.

Rezultatem braku kryteriów była komercjalizacja oferty programowej telewizji publicznej, m.in. wysoki udział audycji rozrywkowych, reklam i zapowiedzi programów, śladowy natomiast – widowisk teatralnych oraz muzyki poważnej. Wszystko to wskazuje na pilną potrzebę zdefiniowania przez kierownictwo TVP SA podstawowych celów misyjnych i spo-

sobów ich realizacji, opracowania nowej strategii programowej oraz zmiany proporcji emitowanych treści.

29. Nieco inne wyniki przyniosła kontrola *realizacji zadań przez regionalne spółki radiofonii publicznej w latach 2006-2008* [por. zał. nr 4, str. 88]. Objęła ona 17 rozgłośni regionalnych stanowiących wraz ze spółką Polskie Radio SA drugie z mediów publicznych, któremu *ustawa o radiofonii i telewizji* wyznaczyła szczególną rolę związaną z realizacją misji publicznej. W wypadku radiofonii polega ona na tworzeniu i rozpowszechnianiu ogólnokrajowych programów radiowych, programów dla odbiorców za granicą oraz programów regionalnych. Winny one m.in. uwzględniać potrzeby mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym.

NIK pozytywnie oceniła realizację zadań wykonywanych przez regionalne spółki radiofonii w ramach misji publicznej. Wszystkie rozgłośnie nadawały program całodobowy o charakterze uniwersalnym, oferta programowa była zróżnicowana i skierowana do szerokiego grona odbiorców. Główne pozycje stanowiły: muzyka (prawie 60%), informacja, publicystyka oraz edukacja i poradnictwo. Programy dla mniejszości narodowych i etnicznych emitowało 15 rozgłośni, 4 nadawały dodatkowo programy miejskie. Rozgłośnie regionalne gromadziły średnio 8,7% słuchaczy, co sytuowało je na czwartym lub piątym miejscu spośród badanych stacji w danym regionie, po dwóch ogólnopolskich stacjach komercyjnych i dwóch publicznych rozgłośniach ogólnopolskich – Programie 1 i Programie 3 Polskiego Radia SA.

Przychody uzyskiwane przez rozgłośnie – podstawowym źródłem były środki publiczne – w latach 2006-2007 pokrywały koszty działalności. W 2008 r. nastąpiło pogorszenie ich sytuacji finansowej, głównie wskutek obniżenia wpływów z abonamentu radiowo-telewizyjnego, czego nie zrekompensowały w pełni zwiększone przychody z działalności komercyjnej. Zmniejszenie wpływów ze środków publicznych nie spowodowało jednak ograniczenia realizacji misji mediów publicznych.

Z negatywną oceną NIK spotkała się natomiast działalność rad nadzorczych kontrolowanych spółek. W 2006 r. wygasły równocześnie mandaty członków rad i zarządów spółek radiofonii regionalnej. Ministerstwo Skarbu Państwa sugerowało radom nadzorczym, by nie wybierały w ostatnich dniach swojego urzędowania zarządów spółek nowej kadencji, gdyż byłoby to sprzeczne z podstawowym kanonem dobrych praktyk korporacyjnych. Mimo to rady nadzorcze 13 spółek dokonały wyboru członków zarządu. W 6 rozgłośniach zawarto z nimi umowy o pracę.

Jak było do przewidzenia, prawie wszystkie nowe rady nadzorcze na swoich pierwszych posiedzeniach odwołały dopiero co wybrane zarządy lub uchylily uchwały poprzednich. W spółkach, w których posiedzenia rad odbyły się w dniu następnym po walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, odwołane zarządy pracowały zaledwie jeden dzień. Nie został zachowany tryb zwołania posiedzeń rad nadzorczych, wymagany statutami spółek i *Kodeksem spółek handlowych*. Zmian w zarządach dokonywano z naruszeniem powszechnie obowiązujących przepisów i uregulowań wewnętrznych. Nie przestrzegano wcześniej ustalonych procedur i kryteriów. Wyboru zarządów dokonano w sposób nieprzejrzysty. Mimo że członkowie zarządów powoływani byli do pełnienia funkcji na czas kadencji, w 5 spółkach zawarto z nimi umowy na czas nieokreślony, co powodowało wydłużenie okresów wypowiedzenia. W związku ze zmianami osobowymi w zarządach spółek w latach 2006-2008, członkom tych organów wypłacono świadczenia pieniężne w łącznej wysokości 3,6 mln zł, przede wszystkim z tytułu odpraw, odszkodowań, wynagrodzeń w okresie zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy, ekwiwalentów za niewykorzystany urlop i zakazu konkurencji. Świadczenia wypłacone członkom zarządów stanowiły ponad 60% kosztów poniesionych przez spółki regionalnej radiofonii publicznej, w związku z rozwiązaniem umów o pracę z pracownikami rozgłośni.

30. Kontrola *kształcenia osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy* [por. zał. nr 4, str. 32] została wszczęta ze względu na wagę kształcenia ustawicznego dla mobilności pracowników na rynku zatrudnienia, a także wskutek niskiej oceny poziomu edukacji zawodowej wśród pracodawców. Badania NIK potwierdziły w dużej mierze negatywne opinie o organizacji, jakości i efektach kształcenia zawodowego osób dorosłych w systemie oświaty publicznej.

Przede wszystkim było ono oderwane od potrzeb rynku pracy. W roku szkolnym 2007/2008 w szkołach dla dorosłych funkcjonujących w centrach kształcenia ustawicznego ponad połowa słuchaczy zdobywała kwalifikacje w zawodach, w których notowano największy odsetek bezrobotnych absolwentów, takich jak asystent ekonomiczny, kucharz małej gastronomii, pracownik biurowy, czy specjalista administracji publicznej. W rezultacie absolwenci niejednokrotnie zmuszeni byli przekwalifikowywać się zaraz po ukończeniu szkoły lub podejmować pracę w zawodzie, w którym nie posiadali kwalifikacji.

Poważny problem stanowiła niezadowolająca skuteczność szkolnego systemu kształcenia i niska jakość zdobytej wiedzy, a szczególnie brak umiejętności praktycznych. Według danych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, w latach

2006/2007 i 2007/2008 do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe przystąpiło 82% absolwentów, z których tylko około 56% zdało go z wynikiem pozytywnym. W kontrolowanych szkołach w niektórych latach zaden z absolwentów nie uzyskał dyplomu w określonym zawodzie. Sytuacja taka nie skłoniła jednak organów nadzoru pedagogicznego do interwencji i zobowiązania szkół do opracowania programów poprawy efektywności kształcenia.

Wprowadzając do kształcenia nowe zawody, dyrektorzy szkół niejednokrotnie nie zasięgali opinii powiatowej lub wojewódzkiej rady zatrudnienia ani kuratora oświaty. Ale nie zawsze też uzyskiwali od publicznych służb zatrudnienia, organów prowadzących, czy kuratorów na tyle wiarygodne prognozy zapotrzebowania na lokalnym rynku pracy, by móc na ich podstawie wprowadzać pożądane kierunki z odpowiednim wyprzedzeniem. W rezultacie struktura kształcenia zawodowego nie wynikała z przemyślanej koncepcji, lecz kształtowana była głównie przez potencjalnych słuchaczy, zainteresowanych nauką konkretnego zawodu.

Na wyniki edukacji zawodowej w szkołach dla dorosłych wpłynęło z dużej mierze nieprzestrzeganie obowiązującej organizacji nauczania. Do techników uzupełniających przyjmowano kandydatów, którzy nie mieli za sobą nauki o tym samym profilu w zasadniczej szkole zawodowej. W cyklu nauczania nie był realizowany minimalny wymiar obowiązkowych zajęć dydaktycznych. Dyrektorzy bezzasadnie zwalniali słuchaczy z odbycia praktyk zawodowych. Na wielu zajęciach przekraczana była dopuszczalna liczebność oddziałów lub grup. Brakowało niezbędnych pomocy dydaktycznych. Przeważająca część szkoleń nie kończyła się uzyskaniem zaświadczeń potwierdzających nabycie kwalifikacji lub uprawnień, ponieważ w kontrolowanych jednostkach organizowano głównie kursy doskonalące umiejętności zawodowe.

Na funkcjonowanie i poziom szkolnictwa zawodowego dla dorosłych oddziaływał ujemnie brak podstaw programowych dla 118 spośród 208 zawodów wpisanych do klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, a także brak rozporządzenia określającego standardy wymagań egzaminacyjnych dla 15 zawodów, co spowodowane było zbyt wolnym tempem prac prowadzonych w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Rządowym Centrum Legislacyjnym. Kolejnym zaniechaniem administracji oświatowej było niestworzenie niezbędnej infrastruktury do kształcenia na odległość w formie *e-learningu*. Zabrakło do tego odpowiedniego systemu informatycznego, nauczycieli przygotowanych do prowadzenia szkoleń w tym trybie, materiałów edukacyjnych w wersji elektronicznej, a także powszechnego dostępu do Internetu. Nie powołano również placówki,

której można by powierzyć ogólnokrajowe koordynowanie takiego kształcenia.

31. Zgodnie z założeniami, system oświaty winien uwzględniać zróżnicowane potrzeby dzieci i młodzieży, w tym również uczniów niepełnosprawnych, stanowiących około 3% populacji. Wyniki kontroli poświęconej **organizacji i finansowaniu kształcenia specjalnego** [por. zał. nr 4, str. 34] wskazują jednak, że szkolnictwo specjalne nie zawsze wypełniało stojące przed nim zadania w sposób zadowalający.

Ministerstwo Edukacji Narodowej, koordynujące politykę państwa w tej dziedzinie, powołało wprawdzie w tym celu Departament Zwiększania Szans Edukacyjnych, a także zespół konsultacyjny ds. poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego i kształcenia specjalnego, nie przeprowadziło jednak w kuratoriach oświaty wszystkich zaplanowanych na lata 2006-2007 kontroli poświęconych owemu zagadnieniu, nie sprawdzało też realizacji wydanych zaleceń. Wskutek niewłaściwego planowania oraz opóźnień w przeprowadzeniu przetargów brakowało podręczników dla uczniów niesłyszących i z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, do kształcenia ogólnego w druku powiększonym, a także wykonanych w systemie Braille'a. Ze znacznym opóźnieniem przebiegał zakup specjalistycznego sprzętu, dokonywany w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich.

Kuratoria oświaty współpracowały z organami jednostek samorządu terytorialnego, dyrektorami szkół, placówek, poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, a także z organizacjami i instytucjami zajmującymi się osobami niepełnosprawnymi. Przyczyniło się to m.in. do poprawy bazy materialnej placówek kształcenia specjalnego oraz usuwania barier architektonicznych. Niewystarczający był jednak, w ocenie NIK, wkład kuratorów w przygotowanie niepełnosprawnych uczniów do samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie. Pogłębiona analiza dalszych losów absolwentów, uwzględniająca rodzaj niepełnosprawności oraz potrzeby i możliwości lokalnych rynków pracy, mogłaby wskazać kierunek ewentualnych zmian w systemie kształcenia osób niepełnosprawnych na terenie województwa. Skontrolowane kuratoria nie sprawowały również w prawidłowy sposób nadzoru pedagogicznego nad placówkami kształcenia specjalnego. Nie był wypełniany wymóg wizytowania szkoły lub placówki nie rzadziej niż raz na 5 lat, nie przestrzegano też zasady, zgodnie z którą na jeden etat wizytatora nie może przypadać więcej niż 14 szkół i placówek. NIK nie zgłosiła natomiast zastrzeżeń do funkcjonowania Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicz-

nej, a drobne jedynie – do działalności 29 skontrolowanych szkół i specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych.

W świetle ustaleń kontroli celowe wydaje się uzyskanie odpowiedzi na pytanie o skuteczność kształcenia specjalnego i jego formę najlepiej odpowiadającą aktualnym potrzebom. W Polsce prowadzone jest ono zarówno w formie zintegrowanej, w której uczniowie niepełnosprawni kształcą się razem z pozostałymi, jak i w systemie wyodrębnionych specjalnych szkół i ośrodków. Obecnie przeważają te ostatnie, jednak coraz wyraźniej, szczególnie w szkolnictwie podstawowym, rozwijają się integracyjne formy kształcenia. Wiele wskazuje na to, że jest to właściwy kierunek. Z badań Centrum Metodycznego Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej wynika bowiem, iż najkorzystniejszą formę stanowi tzw. „nauczanie włączające”, obejmujące uczniów niepełnosprawnych uczęszczających do szkół ogólnodostępnych.

Kolejnym powodem zmian może być sytuacja demograficzna. Spadek ogólnej liczby uczniów, w tym również niepełnosprawnych, spowodował, że część miejsc w szkołach i placówkach specjalnych pozostawała niewykorzystana. Jednocześnie koszty kształcenia w tych placówkach, trzykrotnie wyższe w przeliczeniu na jednego ucznia niż w powszechnym systemie edukacyjnym, nadal rosną. Zapewne niezbędne okaże się zatem dokonanie odpowiednich analiz i określenie na ich podstawie optymalnego modelu kształcenia specjalnego w Polsce. Powinien on umożliwiać uczniom niepełnosprawnym realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, ułatwić znalezienie miejsca na rynku pracy, z drugiej zaś strony uwzględnić potrzebę racjonalnego wykorzystania przeznaczonych na ten cel środków publicznych.

32. Jednym z istotnych warunków realizacji programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP jest osiągnięcie planowanych stanów osobowych w poszczególnych korpusach żołnierzy zawodowych, z których najliczniejszym jest korpus podoficerów. Kontrola *funkcjonowania szkół podoficerskich resortu obrony narodowej* w latach 2005-2008 (I półrocze) [por. zał. nr 4, str. 99] wykazała jednak, że placówki te nie są w stanie zapewnić Siłom Zbrojnym dopływu niezbędnej liczby żołnierzy przygotowanych do objęcia pierwszych stanowisk służbowych w korpusie osobowym podoficerów zawodowych.

Do podstawowych zadań szkół podoficerskich należy przygotowanie dowódców posiadających wiedzę i umiejętności niezbędne do dowodzenia drużyną, prowadzenie kursów specjalistycznych dla podoficerów zawodowych kierowanych na kolejne stanowiska służbowe oraz szkolenie rezerw osobowych. Spośród 8 skontrolowanych szkół podoficerskich,

dwie wykonywały tylko pierwsze z wymienionych zadań, ponieważ dowódcy odpowiednich rodzajów Sił Zbrojnych nie zapewnili im stosownej struktury organizacyjno-etatowej. W pięciu szkołach nie prowadzono kształcenia kandydatów na żołnierzy zawodowych i doskonalenia zawodowego podoficerów w niektórych korpusach i grupach osobowych – m.in. w korpusie żandarmerii wojskowej, logistyki, grupach dochodzeniowo-śledczej i prewencji, grupie osobowej administracji, grupie transportu i ruchu wojsk. Tu przyczynę stanowił brak zapotrzebowania ze strony Sił Zbrojnych.

Nie był w pełni wykorzystywany potencjał dydaktyczny. Określone przez dowódców rodzajów Sił Zbrojnych w latach 2005-2007 limity przyjęć kandydatów do podległych szkół były niższe od możliwości ich kształcenia o 1,1 tys. osób, tj. o 30%. Jednak nawet ten mocno okrojony limit nie został wykorzystany w całości, ze względu na brak odpowiednich kandydatów. W konsekwencji w korpusie osobowym podoficerów zawodowych istniały znaczne braki, obliczane w końcu I półrocza 2008 r. na 6,3 tys. żołnierzy. Deficyt ten w ciągu dwóch lat wzrósł o 20%.

Niejednolity był system pozyskiwania i kształcenia kandydatów na żołnierzy zawodowych. W czterech szkołach podoficerskich Wojsk Lądowych kandydaci rekrutujący się spośród osób cywilnych, żołnierze zasadniczej służby wojskowej i żołnierze rezerwy kształceni byli w ciągu 10 miesięcy, a kandydaci na podoficerów z nadterminowej zasadniczej służby wojskowej – w cyklu 6-miesięcznym. Z kolei w Szkole Podoficerskiej Marynarki Wojennej i Szkole Podoficerskiej Służb Medycznych czas szkolenia, w zależności od źródła pozyskania kandydatów, trwał 7, 10, lub 13 miesięcy. Wobec znacznej liczby wakatów w korpusie podoficerów, podejmowano próby ich uzupełniania szeregowymi zawodowymi, również w trybie egzaminu eksternistycznego. W większości odbywało się to bez odpowiedniego przeszkolenia i przygotowania kandydatów.

Niewystarczająca była obsada kadrowa wszystkich ośmiu szkół podoficerskich. Ani jedna nie osiągnęła poziomu zatrudnienia określonego w etacie szkoły. W I półroczu 2008 r. nieobsadzonych pozostawało 57 etatów instruktorskich, głównie z powodu niskich uposażeń. Szkoły nie zostały wyposażone w nowoczesny sprzęt i pomoce dydaktyczne. Nie wszędzie był realizowany w pełnym zakresie program nauczania. Niski był poziom nauczania języka angielskiego, odbywane w jednostkach wojskowych praktyki nie były w sposób rzetelny dokumentowane, a dokonywane w dziennikach praktyk wpisy wskazywały, że nie wszystkie zadania objęte programem zostały zrealizowane. Również kursy doskonalenia zawodowego podoficerów prowadzone były w sposób nieskoordynowany i odbiegający od założeń,

określonych przez Ministra Obrony Narodowej. Konieczne jest zatem dokonanie na szczelbu resortu obrony narodowej analizy funkcjonującego od 2004 r. systemu pozyskiwania i kształcenia kandydatów na żołnierzy zawodowych, ponieważ nie zapewnia on Siłom Zbrojnym dopływu pożądanej liczby odpowiednio przygotowanych podoficerów.

33. Kontrolę *funkcjonowania zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich* [por. zał. nr 4, str. 35] poprzedziły informacje o nieprawidłowościach w tych placówkach, a także o wzroście przestępczości i brutalizacji zachowań wśród ich pensjonariuszy. Z dokonanych ustaleń, obejmujących lata 2007-2009 (I kwartał) wynika, iż system resocjalizacji nieletnich jest niepełny i niespójny, a efekty działań reedukacyjnych i resocjalizacyjnych, mimo wysokich wydatków ze środków publicznych – niezadowalające. Świadczy o tym m.in. fakt, iż w okresie od 1 lipca 2001 r. do 31 grudnia 2008 r. prawie 60% byłych wychowanków skontrolowanych zakładów powróciło na drogę przestępstwa.

Negatywnie oceniono sprawowanie nadzoru nad zakładami poprawczymi i schroniskami dla nieletnich. Minister Sprawiedliwości nie wykonał upoważnienia, wynikającego z *ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich* i nie określił szczegółowych zasad zapewnienia bezpieczeństwa w wymienionych placówkach. Nie zostały również określone wymogi wobec osób mających pełnić funkcje kierowników okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego. W okresie objętym kontrolą ministerstwo nie wykorzystało środków unijnych na realizację pięciu programów dotyczących integracji i aktywizacji zawodowej osób przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, zgłoszonych w ramach *Priorytetu I Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013*. W resorcie nie funkcjonował zespół do spraw kierowania nieletnich do zakładów poprawczych, w którego skład powinni wejść specjaliści, w tym pedagodzy i psychologowie. Takie gremium powołane zostało dopiero w trakcie kontroli. Nie został wykonany w pełnym zakresie plan lustracji, kontroli i rewizji zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, nie określono głównych kierunków sprawowania nadzoru pedagogicznego nad tymi placówkami, nie zapewniono skutecznego nadzoru nad działalnością sądów rodzinnych.

Również w organizacji skontrolowanych zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich miały miejsce różnego rodzaju nieprawidłowości. Przekraczany był, niekiedy znacznie, obowiązujący limit miejsc. Nie wszędzie zostały utworzone izby izolacyjne lub brakowało w nich odpowiedniego wyposażenia, nierzetelnie prowadzono dokumentację pobytu nieletnich i przebiegu nauczania. Zdarzały się przypadki

niedostosowania organizacji pracy placówek do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. Dyrektorzy zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz dyrektorzy szkół funkcjonujących w tych jednostkach niejednokrotnie sprawowali nadzór pedagogiczny w sposób niewłaściwy. Co trzeci spośród nauczycieli nie miał wymaganych kwalifikacji, mimo to nie zapewniono im warunków do doskonalenia zawodowego.

W ocenie NIK, w funkcjonowaniu zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich niezbędne są zasadnicze zmiany. Podobne wnioski wypływają z dwukrotnie organizowanych przez Izbę paneli ekspertów. Ich zdaniem stosowany w Polsce system resocjalizacji nieletnich pozostał na marginesie przemian, jakie dokonały się w innych obszarach życia społecznego. Schroniska dla nieletnich i zakłady poprawcze stawiają sobie sprzeczne cele – oddziaływania penitencjarne i resocjalizacyjne wzajemnie się wykluczają. Negatywny wpływ na wychowanków ma również fakt, że jeśli nawet zaczyna powstawać więź z zakładem poprawczym, zostaje ona zerwana w chwili opuszczenia placówki i powrotu do środowiska, w którym weszli w konflikt z prawem. W zakładach poprawczych oraz schroniskach dla nieletnich wychowankowie są przyuczani do archaicznych zawodów takich jak ślusarz, stolarz czy kowal. Ponieważ przygotowanie to odbywa się na bardzo niskim poziomie i przy pomocy dość prymitywnego oprzyrządowania, ich szanse na przystosowanie się do życia w społeczeństwie i znalezienie w nim swojego miejsca maleją. W opinii uczestników dyskusji panelowej, kontrola NIK i sformułowane w jej wyniku uwagi i wnioski powinny stać się impulsem do dyskusji na temat poprawy systemu resocjalizacji nieletnich.

34. *Zapewnienie uczniom bezpiecznych warunków dowozu do szkół podstawowych i gimnazjów w wybranych gminach województwa warmińsko-mazurskiego* [por. zał. nr 4, str. 84] stało się przedmiotem zainteresowania NIK już po raz trzeci. Dwie poprzednie kontrole, przeprowadzone w latach 2001 i 2003 wykazały bowiem, że wszystkie skontrolowane gminy zorganizowały wprawdzie bezpłatny dowóz uczniów do szkół, jednak trudno było uznać go za w pełni bezpieczny, ponieważ używano do tego pojazdów, z których część stwarzała zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie wszystkim uczniom zapewniono też należyłą opiekę podczas przejazdów i ochronę przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi w czasie oczekiwania na transport szkolny.

Obecnie w stosunku do stanu stwierzonego poprzednio nastąpiła znaczna poprawa, zarówno jeśli chodzi o bezpieczeństwo przewozów, jak i warunki oczekiwania

uczniów w punktach zbiorczych. Wśród środków transportu zdecydowanie, z 78% do 33%, zmniejszył się udział pojazdów starszych niż dziesięcioletnie, poprawił się też ich stan techniczny. Spadła również liczba tzw. punktów zbiorczych zorganizowanych na wolnym powietrzu, w których nie było zadaszonych wiat, chroniących przed deszczem lub śniegiem. Jednak wiele z nich usytuowanych zostało w sposób niezapewniający bezpieczeństwa w czasie oczekiwania na transport i wsiadania do pojazdu. Część, wbrew przepisom, zlokalizowano na zakrętach i skrzyżowaniach dróg lub w innych niebezpiecznych miejscach.

Nie uległa natomiast zmianie sytuacja uczniów niepełnosprawnych. Nadal nie wszystkich obejmował zorganizowany dowóz. Tłumaczono to najczęściej niewielką odległością od szkoły, jednak gminy – bez względu na długość dojazdu – miały obowiązek zapewnić tym uczniom bezpłatny transport i opiekę w drodze do najbliższej szkoły podstawowej lub gimnazjum. Tylko w 6 spośród 15 kontrolowanych gmin uczniami w czasie przejazdów zajmowali się specjalnie zatrudnieni opiekunowie. Zdarzały się przypadki zlecenia opieki kierowcom, w tym również nad uczniami niepełnosprawnymi. Łączenie obu tych funkcji nie zapewniało młodzieży pełnego bezpieczeństwa. Kontrola wykazała, że kierowca, który musi skupić się na prowadzeniu pojazdu, w niektórych wypadkach nie był w stanie skutecznie wywiązać się z drugiego z powierzonych sobie zadań. Nie udało się również tak zsynchronizować harmonogramów dowozu z planami zajęć, by nie zdarzały się przypadki dwugodzinnego lub dłuższego nawet oczekiwania uczniów na rozpoczęcie lekcji lub powrót do domu. Pociuszający jest z kolei fakt, że we wszystkich szkołach uczniowie czas ten spędzali pod opieką nauczycieli lub pedagogów szkolnych, mogli wówczas odrabiać lekcje, brać udział w zajęciach wyrównawczych i kołach zainteresowań lub korzystać ze sprzętu komputerowego oraz rtv.

Wyniki kontroli wskazują, że dowóz uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów został wprawdzie lepiej zorganizowany i stał się bezpieczniejszy niż było to 8 i 6 lat temu, nadal jednak stanowi on dla organów gmin trudne przedsięwzięcie logistyczne, stwarzające liczne problemy, które nie zawsze można rozwiązać szybko i skutecznie. Nie zapominając o nieprawidłowościach i uchybieniach warto bowiem zauważyć, iż w kontrolowanych gminach pojazdy przewożące uczniów pokonywały codziennie trasy liczące w sumie prawie 6 tys. kilometrów, ponieważ w województwie warmińsko-mazurskim, charakteryzującym się dużym rozproszeniem zabudowy, prawie 55% uczniów mieszkających na terenach wiejskich było uprawnionych do korzystania z gminnego transportu. W praktyce odsetek ten był jeszcze wyższy. Po drodze zabierano również uczniów mieszkają-

cych przy trasach dowożenia, choć w zbyt małej odległości od szkoły, by przysługiwał im dowóz na mocy przepisów.

35. Dwie kontrole poświęcone zostały kwestii **naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego** [por. zał. nr 4, str. 95 i 101]. Pierwsza z nich objęła 11 jednostek samorządowych województwa lubuskiego, druga – 6 urzędów miast i 4 starostwa powiatowe województwa mazowieckiego. W ich wyniku NIK negatywnie oceniła sposób obsadzania stanowisk urzędniczych w większości badanych podmiotów, nabór na nie odbywał się bowiem z całkowitym pominięciem, względnie z poważnym naruszeniem zasady otwartości i konkurencyjności, określonej w *ustawie o pracownikach samorządowych*, której przestrzeganie zapewnić miało dopływ kandydatów najlepiej przygotowanych do służby publicznej.

W województwie lubuskim, w przypadku całkowitego pominięcia procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, konkursy na urzędników były zastępowane rekrutacją wewnętrzną, czyli wolne stanowiska powierzano osobom już zatrudnionym w urzędzie. Innym sposobem omijania przepisów było niewłaściwe organizowanie konkursów. Aby zadośćuczynić ich literze wystarczyło tak sprecyzować wymagania, by mógł im sprostać tylko upatrzony kandydat – do objęcia jednego ze stanowisk niezbędne było np. ukończenie kursów z zakresu protokołu dyplomatycznego oraz studium pedagogicznego, na innym wymagano studiów podyplomowych związanych z organizacją czasu pracy i organizacją pracy zespołu itp. Miały miejsce przypadki nierównego traktowania kandydatów oraz wybiórczego stosowania zasad selekcji. Dość często stosowana była też praktyka zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych w sytuacjach, w których winien być nawiązany stosunek pracy, a także zwlekania z obsadzaniem stanowisk kierowniczych i powierzania pracownikom urzędu na długi okres pełnienia obowiązków dyrektorów departamentów lub kierowników wydziałów.

Podobnie było w województwie mazowieckim. Spośród objętych badaniami 360 stanowisk urzędniczych, 349 obsadzonych zostało w drodze powierzenia pełnienia obowiązków lub przeniesienia pracowników już zatrudnionych. W Urzędzie m.st. Warszawy, według stanu na 31 marca 2008 r., spośród 377 osób na kierowniczych stanowiskach, 186 pełniło obowiązki, w tym 168 przez ponad 3 miesiące, zaś 3 – powyżej 3 lat. Jeśli nawet przeprowadzone zostały nabory na stanowiska urzędnicze, to w wielu wypadkach z ograniczeniem zasady otwartości i konkurencyjności. W ogłoszeniach o naborze wymagano wyższych kwalifikacji i stażu pracy niż określone dla danego stanowiska, kryteria

formułowane tak, by odpowiadały kwalifikacjom preferowanych kandydatów, lub z kolei nie wymagano spełnienia warunków określonych w *ustawie o pracownikach samorządowych*.

Kierownicy kontrolowanych jednostek jako przyczynę takiego stanu wskazywali niejednoznaczność obowiązujących przepisów, ich nadmierny formalizm oraz nieelastyczność, co utrudniało efektywne zarządzanie zasobami kadrowymi i utrudniało pozyskiwanie nowych pracowników. W ocenie NIK, powyższe okoliczności nie dawały podstaw do wybiórczego stosowania obowiązujących przepisów, ponieważ działania kierowników jednostek samorządu terytorialnego związane z zarządzaniem kadrami winny być podejmowane na podstawie oraz w granicach obowiązującego prawa i nie mogą służyć jego obejściu. Często praktyka całkowitej rezygnacji ze stosowania procedur naboru przewidzianych w *ustawie o pracownikach samorządowych*, względnie ich obchodzenia, wynikała przede wszystkim z braku woli stosowania przepisów prawa przez pracodawców, a w mniejszym stopniu – z ich zbytnej restrykcyjności.

Z początkiem 2009 r. weszła w życie nowa *ustawa o pracownikach samorządowych*. Jej przepisy, uwzględniające postulaty środowiska samorządowego, wprowadziły definicję wolnego stanowiska urzędniczego, elastyczniejsze stały się również zasady naboru. Prawnie usankcjonowany został nabór wewnętrzny oraz złagodzone kryteria stażowe wobec osób kandydujących na stanowiska kierownicze.

36. Wśród zagadnień związanych z szeroko pojętą pomocą społeczną, pozytywnie ocenione zostało **funkcjonowanie systemu dodatków mieszkaniowych** [por. zał. nr 4, str. 64], jako środka wspierającego osoby o najniższych dochodach w ponoszeniu kosztów utrzymania zajmowanych lokali mieszkalnych. Zgodnie z *ustawą o dodatkach mieszkaniowych*, wypłata owych subwencji stanowi zadanie własne gminy. Do 1 stycznia 2004 r. wypłaty dodatków mieszkaniowych były dofinansowywane ze środków budżetu państwa, zaś po tej dacie – ich źródłem są środki własne gmin, których dochody zostały odpowiednio zwiększone drogą podwyższenia ich udziału we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych. W ocenie NIK, zmiana ta usprawniła funkcjonowanie wspomnianego systemu, przyczyniając się do efektywniejszego gospodarowania przez gminy środkami przeznaczonymi na wypłatę dodatków oraz racjonalniejszego prowadzenia gospodarki mieszkaniowej. Nie oznacza to jednak, że system dodatków mieszkaniowych funkcjonował bez zarzutu.

Pomoc, o której mowa, przysługuje osobom posiadającym tytuł prawny do zamieszkiwania lokalu oraz speł-

niającym określone kryteria dotyczące wysokości dochodu przypadającego na członka gospodarstwa domowego i powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego. Dodatek przyznaje w drodze decyzji administracyjnej wójt, burmistrz lub prezydent miasta na wniosek uprawnionej osoby, do którego winna być dołączona deklaracja o dochodach gospodarstwa domowego, uzyskanych w ciągu ostatnich 3 miesięcy oraz inne niezbędne dokumenty. O ile zastrzeżeń Izby nie budziło organizacyjne przygotowanie gmin do wypłaty dodatków mieszkaniowych, ani przyjęte w tym celu procedury, to miała ich wiele do sposobu praktycznej realizacji samego zadania.

Kontrola przeprowadzona w 34 urzędach gmin i gminnych jednostkach organizacyjnych, głównie ośrodkach pomocy społecznej, którym gminy powierzyły sprawy związane z dodatkami mieszkaniowymi, wykazała, że postępowania administracyjne w sprawach dodatku mieszkaniowego w wielu wypadkach prowadzone były z naruszeniem obowiązujących przepisów. Wnioski o przyznanie dodatków mieszkaniowych i deklaracje o dochodach gospodarstwa domowego nie były weryfikowane z należytą starannością. Przyjmowano dokumenty niekompletne, bez wszystkich wymaganych informacji, lub zawierające dane niezgodne ze stanem faktycznym. Gminy zbyt rzadko wydanie decyzji poprzedzały wywiadem środowiskowym. W latach 2006-2008 we wszystkich skontrolowanych gminach zweryfikowano w ten sposób 3,6% złożonych wniosków, ale w 15 spośród nich – mniej niż 1%. Decyzje administracyjne w sprawach dodatku mieszkaniowego zawierały błędy formalne, wydawały je osoby nieupoważnione, ze znacznym niekiedy opóźnieniem.

W co piątej gminie dodatki mieszkaniowe były nieprawidłowo obliczane i wypłacane w zaniżonej wysokości. Zdarzały się też przypadki kontynuowania wypłat, mimo że decyzje o ich przyznaniu już wygasły. Dodatki nierzadko wypłacane były po obowiązującym terminie, którym był 10. dzień każdego miesiąca, ze zwłoką nawet półroczną. Z kolei zarządcy domów nie zawsze zawiadamiali gminę o zaleganiu osób pobierających dodatek z opłatami za lokal mieszkalny, co w myśl przepisów powoduje automatycznie wstrzymanie jego wypłaty do czasu uregulowania zaległości.

Przytoczone przykłady zaniedbań, lekceważenia przepisów i obowiązków, stanowią dowód braku skutecznego nadzoru nad odpowiednimi komórkami urzędów, jednostkami oraz osobami wykonującymi czynności związane z przyznawaniem, ustalaniem i wypłatą dodatków mieszkaniowych w sposób tak niedbały. A utrzymywanie się tego stanu – analogiczna kontrola przeprowadzona w 2003 r. przyniosła podobne wyniki – świadczy o braku zdecydowanej reakcji ze

strony organów gmin i woli dokonania radykalnych zmian. Wystarczy zauważyć, że w połowie kontrolowanych gmin w ciągu trzech lat nie przeprowadzono ani jednej kontroli poświęconej przyznawaniu i wypłacaniu dodatków mieszkaniowych, a tam gdzie takie kontrole odbyły się i nie znaleziono nieprawidłowości, w kilkudziesięciu wypadkach wskazały je badania NIK.

37. W miarę sprawnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami przebiegała w większości wypadków **realizacja niektórych zadań w zakresie pomocy społecznej na rzecz dzieci przez wybrane jednostki administracji samorządowej powiatów** [por. zał. nr 4, str. 46]. Do takich wniosków skłaniają ustalenia kontroli obejmującej 26 powiatowych centrów pomocy rodzinie i 14 miejskich ośrodków pomocy rodzinie lub miejskich ośrodków pomocy społecznej, wybranych losowo spośród tych, które nie były kontrolowane w ciągu ostatnich pięciu lat.

Na zadania własne powiatu z zakresu pomocy społecznej składają się m.in. opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki osobom opuszczającym placówki opiekuńczo-wychowawcze. Badania wykazały jednak, że powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych, stanowiące podstawę działania w tej sferze, nie wszędzie zostały przygotowane, powstawały z opóźnieniem lub stanowiły element innych, szerszych przedsięwzięć. W niektórych przypadkach opracowanie strategii nie zostało poprzedzone analizą problemów społecznych występujących na danym terenie, konsultacją z zainteresowanymi instytucjami, czy choćby bilansem potrzeb. Większość nie zawierała niezbędnych konkretów – sposobów i przewidywanych terminów osiągnięcia poszczególnych celów, przypuszczalnych kosztów, harmonogramów i mierzalnych wskaźników realizacji zadań, a także ewentualnych źródeł ich finansowania.

Prowadzenie specjalistycznego poradnictwa wprawdzie zostało wpisane do statutów bądź regulaminów organizacyjnych wszystkich kontrolowanych jednostek, jednak często brakowało środków finansowych na prowadzenie tego typu działalności. W rezultacie zdarzało się, że udzielano tylko porad prawnych, lub odsyłało zainteresowanych do organizacji pozarządowych bądź innych instytucji.

Nie zawsze przynosiły pomyślny skutek działania mające na celu zapewnienie opieki dzieciom, przede wszystkim związane z tworzeniem rodzin zastępczych. W 12 skontrolowanych jednostkach istniały banki danych o rodzinach zakwalifika-

nych do pełnienia takiej funkcji, prowadzone też były szkolenia kandydatów, ale w co trzecim powiecie w ogóle nie udało się pozyskać chętnych na zastępczych rodziców, w innych zainteresowani niejednokrotnie rezygnowali z podjęcia się tego zadania, kiedy zapoznali się ze stawianymi warunkami i zakresem spodziewanej pomocy. Zdaniem NIK, świadczyć to może o zbyt rygorystycznych przepisach i niedostatecznym wsparciu finansowym udzielanym takim rodzinom, albo o zbyt dużych oczekiwaniach kandydatów na rodziców zastępczych. Niepokoić może również tendencja do zmniejszania się liczby rodzin zastępczych i wychowywanych w nich dzieci, przy jednoczesnym wzroście liczby wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Nie został pomyślnie rozwiązany problem egzekwowania od rodziców naturalnych opłat za pobyt dzieci w rodzinach zastępczych. Powiatowe centra pomocy rodzinie i miejskie ośrodki pomocy społecznej miały trudności z ustaleniem miejsc pobytu rodziców naturalnych, a obowiązujące zasady ustalania tych opłat (uwzględniające sytuację materialną i zdrowotną rodziców naturalnych) skutkowały wydawaniem decyzji zwalniających z tych opłat lub określających je w symbolicznych kwotach. Podejmowane działania windykacyjne okazywały się mało skuteczne.

Za niekorzystne zjawisko należy uznać brak należytej współpracy powiatowych centrów pomocy rodzinie i miejskich ośrodków pomocy społecznej z sądami rodzinnymi. Sądy te niejednokrotnie ustanawiały rodziny zastępcze pomimo negatywnych opinii wspomnianych jednostek, lub wydawały postanowienia o utworzeniu takich rodzin bez potwierdzenia, iż spełniają stawiane im wymagania. W ocenie NIK współdziałanie sądów z administracją samorządową powiatów jest niezbędne zarówno jeśli chodzi o dobór kandydatów na rodziny zastępcze, jak i o monitorowanie sytuacji opiekuńczo-wychowawczej umieszczonych w nich dzieci.

38. Zasady działania i finansowania zakładów aktywności zawodowej [por. zał. nr 4, str. 45] skontrolowane zostały w celu sprawdzenia, czy środki publiczne przeznaczone na utworzenie i funkcjonowanie tych jednostek przynoszą spodziewane efekty, a działalność zakładów pozostaje w zgodzie z intencjami ustawodawcy.

W zamyśle zakłady aktywności zawodowej miały być jednym z elementów polskiego systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych – pośrednim ogniwem pomiędzy warsztatami terapii zajęciowej, nastawionymi głównie na rehabilitację, a zakładami pracy chronionej, zatrudniającymi niepełnosprawnych pracowników posiadających określone kwalifikacje. Zadaniem ZAZ było m.in. podniesienie nabytych na poprzednim etapie umiejętności,

a w konsekwencji – przygotowanie osób niepełnosprawnych do podjęcia pracy zawodowej i życia w otwartym środowisku. Tymczasem w 20 kontrolowanych zakładach aktywności zawodowej osoby takie były w mniejszości. Jedynie co trzeci spośród 718 zatrudnionych tam niepełnosprawnych uczestniczył wcześniej w warsztatach terapii zajęciowej, natomiast prawie połowa posiadała doświadczenie zawodowe nabyte przed zatrudnieniem w ZAZ. Jednocześnie ponad 70% pracowników w orzeczeniu powiatowego zespołu orzekającego o niepełnosprawności nie miało wskazań do zatrudnienia w takiej jednostce. Wprawdzie przepisy nie nakazują przyjmowania do ZAZ wyłącznie osób posiadających owe wskazania, ale ignorowanie ich stawia pod znakiem zapytania sens orzekania o stopniu niepełnosprawności i formułowania na tej podstawie określonych zaleceń.

Dla każdego z zatrudnionych niepełnosprawnych pracowników opracowany został indywidualny program rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej. Jednak w ślad za tym nie zostały sprecyzowane działania, prowadzące do osiągnięcia poziomu sprawności umożliwiającego zatrudnienie u innego pracodawcy, co jest podstawowym celem istnienia ZAZ. Trudno też było stwierdzić, czy poziom taki został już osiągnięty, bowiem okresowe oceny zespołów programowych były zbyt ogólnikowe.

W myśl przepisów, prowadzący zakład aktywności zawodowej zwolniony jest z wielu obciążeń nakładanych na przedsiębiorców – m.in. z niektórych podatków i opłat – może też korzystać z dofinansowania do wynagrodzeń niepełnosprawnych pracowników. Również koszty utworzenia zakładów oraz ich funkcjonowania są w znacznym stopniu dofinansowywane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Z ustaleń kontroli wynika, iż w przypadku 20 kontrolowanych ZAZ z tego właśnie źródła pokrytych zostało 86,5% łącznych kosztów ich utworzenia. W rezultacie część organizatorów ZAZ nie była w ogóle zmuszona do zaangażowania własnych zasobów. Zdaniem NIK, dysponujące środkami PFRON samorządy województw zbyt bezkrytycznie akceptowały zgłaszane do nich propozycje.

Kontrola ujawniła również inne nieprawidłowości. Jednostki samorządu terytorialnego organizowały ZAZ, których działalność wykraczała poza określone w ustawach o samorządach gminnych i powiatowych zadania o charakterze użyteczności publicznej, do których trudno zaliczyć stolarstwo, montaż długopisów, czy usługi gastronomiczne. W części zakładów zachwiane zostały wymagane proporcje między liczbą pracowników pełniących funkcje obsługowo-

rehabilitacyjne, a liczbą niepełnosprawnych prowadzących działalność wytwórczo-usługową. Można było mieć uzasadnione zastrzeżenia do organizacji opieki lekarskiej, a także warunków, w jakich odbywały się zajęcia rehabilitacyjne.

Działalność zakładów aktywności zawodowej, a także nadzór i kontrolę nad nimi utrudniały niedociągnięcia legislacyjne, m.in. brak spójności między *ustawą o finansach publicznych* a *ustawą o rehabilitacji*, mało precyzyjne sformułowania przepisów dotyczących finansowania kosztów działalności ZAZ, czy też sprzeczne interpretacje uregulowań prawnych dokonywane przez Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Stąd, zdaniem NIK, konieczne jest takie uproszczenie i ujednoznacznienie przepisów, które z jednej strony poprawi funkcjonowanie wspomnianych zakładów, z drugiej zaś wpłynie na gospodarniejsze i efektywniejsze wydatkowanie środków publicznych.

39. Powodem podjęcia kontroli poświęconej **udzielaniu pomocy poszkodowanym w wyniku tornada z 15 sierpnia 2008 r. oraz likwidacji jego skutków w województwach opolskim i śląskim** [por. zał. nr 4, str. 87] był niebywały przebieg, niespotykane natężenie i niszczyielska siła tego zjawiska, a także fakt, iż zrekomensowanie spowodowanych w jego wyniku strat wymagało zaangażowania znacznych środków ze strony państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Stwierdzono, że reakcja skontrolowanych wojewodów, starostów i burmistrzów lub wójtów oraz ich służb była natychmiastowa, a działania ratowniczo-zabezpieczające podjęte po przejściu tornada przebiegały sprawnie. W pięciu objętych kontrolą NIK gminach komisje złożone z pracowników urzędów i ośrodków pomocy społecznej, z udziałem inspektorów nadzoru budowlanego oraz sołtysów, przystąpiły niezwłocznie do inwentaryzowania szkód oraz ich wstępnego szacowania. Komisje odwiedziły wszystkie domostwa w rejonie dotkniętym tornadem, dokumentując zakres poniesionych strat. Przeprowadzono wywiady środowiskowe oraz sporządzono notatki z opisem szkód i dokumentacją fotograficzną. Umożliwiło to kierownikom ośrodków pomocy społecznej natychmiastową wypłatę zasiłków.

Z przeprowadzonych badań wynika, że niezbędne środki finansowe uruchomione zostały przez wojewodów, samorządy wojewódzkie i gminne niezwłocznie i w odpowiedniej wysokości. W każdym stadium udzielania pomocy, także w początkowym okresie, były wystarczające dla zaspokojenia potrzeb poszkodowanych. Zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem – przede wszystkim na odbudowę lub remont budynków mieszkalnych, potrzeby

bytowe oraz pomoc dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody – i rzetelnie rozliczone przez wszystkie gminy.

Mimo iż likwidacja skutków tornada przebiegała bez zakłóceń, a wszyscy poszkodowani otrzymali bez zwłoki pomoc odpowiadającą ich potrzebom, NIK krytycznie oceniła przygotowanie urzędów do wypełniania obowiązków określonych w *ustawie z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Żaden z dziesięciu kontrolowanych urzędów szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego nie przygotował w wymaganym terminie planu reagowania kryzysowego. Pracowano nad nimi opieszale, przekraczając o 3-13 miesięcy przeznaczony na to roczny termin, kolejne miesiące trwał proces zatwierdzania planów. W trzech urzędach do czasu zakończenia kontroli plany takie nie zostały w ogóle opracowane.

Wojewodowie i starostowie wywiązali się z obowiązku pełnienia całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. W urzędach wojewódzkich dyżury były pełnione w Wojewódzkich Centrach Zarządzania Kryzysowego, w starostwach – w Powiatowych Stanowiskach Kierowania znajdujących się w Komendach Powiatowych Państwowej Straży Pożarnej. Natomiast we wszystkich kontrolowanych gminach dyżur był pełniony jedynie w dniach i godzinach pracy urzędów. Wskutek tego kierowane do nich komunikaty o możliwości wystąpienia klęski żywiołowej nie zawsze były odbierane na bieżąco, a zdarzało się, że docierały do adresatów po 1-2 dniach. Większość urzędów nie dysponowała dostateczną ilością sprzętu, materiałów i urządzeń na wypadek konieczności prowadzenia akcji ratowniczej. Nie działały prawidłowo systemy łączności. Przeprowadzone w toku kontroli testy wykazały, że w czterech z siedmiu kontrolowanych urzędów na stanowiskach, na których pełnione były całodobowe dyżury, nie można było uzyskać połączeń telefonicznych lub radiowych z jednostkami funkcjonującymi w systemie zarządzania kryzysowego.

W ocenie NIK, doświadczenia zebrane w wyniku powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r., a także wnioski sformułowane po przeprowadzonej w związku z tym wydarzeniem kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju, przydatne także w wypadku innych klęsk żywiołowych, nie zostały w pełni spożytkowane.

40. W dziedzinie ochrony zdrowia kontrola, której tematem było **wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia w 2007 r., z uwzględnieniem kosztów związanych z zawieraniem ugód na świadczenia zdrowotne wykonane ponad limit określony w umo-**

wach zawartych ze świadczeniodawcami w latach 2003-2006 [por. zał. nr 4, str. 44] skłoniła NIK do negatywnej oceny działań zarządu Funduszu. Głównym powodem była znaczna skala stwierdzonych nieprawidłowości finansowych, wynikających z nieprzestrzegania wymogów prawnych obowiązujących przy wydatkowaniu środków publicznych.

Na nieprawidłowości te złożyło się m.in. niezgodne z przepisami *ustawy o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń* przeznaczenie kwoty ponad 4,6 mld zł na podwyżki dla personelu medycznego, bez powiązania ich ze świadczeniami opieki zdrowotnej, finansowanie świadczeń wykonanych ponad ustalony limit drogą zawierania nielegalnych „ugód pozasądowych”, przekroczenie kosztów planowanych świadczeń medycznych, a także finansowanie zadań zleconych przez Ministra Zdrowia, a nieujętych w planie Funduszu.

Na podkreślenie zasługuje również fakt, iż mimo wciąż niezaspokojonego popytu na usługi medyczne, na koniec 2007 r. na rachunku NFZ pozostały znaczne kwoty, a wartość niewykonanych świadczeń sięgnęła 1,5 mld zł. Podjęte pod koniec roku działania zmierzające do wykorzystania posiadanych środków okazały się nieskuteczne, ponieważ przystąpiono do nich zbyt późno. Część środków, stanowiąca rezerwę utworzoną na zobowiązania z tytułu toczących się postępowań sądowych, przeznaczona została na sfinansowanie świadczeń ponadlimitowych. NIK nie kwestionowała potrzeby opłacania wszystkich wykonanych świadczeń, jednak odbywało się to praktycznie w sposób uznaniowy – dyrektorzy oddziałów decydowali, które rozszczenia zostaną zaspokojone i w jakiej wysokości. Praktyki takie nie sprzyjały przejrzystości w wydatkowaniu środków publicznych.

W 2007 r., podobnie jak w latach poprzednich, Fundusz nie prowadził analiz kosztów świadczeń opieki zdrowotnej, co było niezbędne dla prawidłowego ustalania wysokości kontraktów, nie żądał też od świadczeniodawców przedstawienia kalkulacji. Nadal nie dysponował więc wiarygodnymi informacjami o liczbie oczekujących i średnim czasie oczekiwania na udzielenie świadczeń. Przyczyną były m.in. niekompletne dane przekazywane przez świadczeniodawców lub nawet zupełny ich brak. Uniemożliwiało to prowadzenie rzetelnych analiz medyczno-finansowych, podejmowanie racjonalnych decyzji o finansowaniu świadczeń, a także weryfikację list osób oczekujących na świadczenie, które nierazduko zajmowały miejsca jednocześnie w kilku kolejkach.

Niektóre z tych działań, sprzecznych z wymogami prawa, np. sposób przekazywania świadczeniodawcom środków finansowych na wzrost wynagrodzeń, NIK poddała krytyce już w roku poprzednim. Od 2000 r. wnioskowała też o nałożenie na wszystkich świadczeniodawców obowiązku przekazywa-

nia Funduszowi niezbędnych informacji o kosztach świadczeń, ponieważ obecnie metodyka liczenia kosztów obowiązuje wyłącznie publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Mając świadomość istnienia poważnych nieprawidłowości, należy jednocześnie zauważyć, iż Fundusz realizował plan finansowy według przepisów *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej*, która w 2007 r. była nowelizowana dziewięciokrotnie, zaś *rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Zdrowia* od momentu zatwierdzenia planu finansowego funduszu na 2007 r. było zmieniane trzy razy. Do końca 2007 r. nie został też utworzony centralny rejestr usług medycznych, który powinien być prowadzony przez Ministra Zdrowia, ani też wojewódzkie rejestry prowadzone przez wojewodów. Zgodnie z *ustawą o zakładach opieki zdrowotnej* z 1991 r., świadczenia udzielane przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz inne podmioty winny podlegać rejestracji i monitorowaniu w systemie ewidencyjno-informatycznym pn. *Rejestr usług medycznych*. Jego brak utrudniał NFZ kontrolowanie jakości i zasadności udzielanych świadczeń.

41. W przeciwieństwie do roku poprzedniego, pozytywnie ocenione zostało **wykonanie planu finansowego przez Narodowy Fundusz Zdrowia w 2008 r.** [por. zał. nr 4, str. 49], chociaż i tym razem nie wszystkie poczynania NFZ można było akceptować bez zastrzeżeń.

NIK nie wniosła uwag do poprawności planowania przychodów w 2008 r., ani do wiarygodności zapisów księgowych, zauważyła również, że na koniec tego okresu nie wystąpiły zobowiązania długoterminowe i wymagalne. Stwierdziła natomiast, że nie zostały wykorzystane w całości środki przewidziane w planie finansowym na 2008 r. Powodem było niewykonanie przez niektórych świadczeniodawców przewidzianych limitem świadczeń oraz późno dokonane zmiany w planach. Wątpliwości mogła budzić trafność przyjętego algorytmu podziału środków, preferującego duże ośrodki, wskutek czego wykonanie planu finansowego wahało się od 89% w Mazowieckim Oddziale Wojewódzkim NFZ, do 99,6% w oddziale podkarpackim.

Nie została nadal rozwiązana kwestia świadczeń zdrowotnych udzielonych ponad limit określony w umowach. Oddziały wojewódzkie NFZ płaciły za nie drogą aneksowania warunków umownych, bądź podpisywały ze świadczeniodawcami ugody pozasądowe. Wprawdzie tym razem ugody były zawierane według jednolitych zasad określonych przez prezesa NFZ, podczas gdy poprzednio odbywało się to w sposób uznaniowy, tym niemniej NIK nadal stoi na stanowisku, iż zapłata za świadczenia udzielone ponad limit

określony w umowach, które wygasły, została dokonana bez podstawy prawnej. NIK nie kwestionowała konieczności opłacania wszystkich wykonanych świadczeń, uważa jednak, że musi się to odbywać w sposób legalny. Niezbędna jest zatem zmiana przepisów. Jednak Minister Zdrowia nie podjął takiej inicjatywy legislacyjnej, a Prezes NFZ nie wystąpił ze stosownym wnioskiem.

Odnosząc się do nowego systemu rozliczeń w lecznictwie szpitalnym, który miał usunąć wady poprzedniego, wynikające z nieprecyzyjnego opisu świadczeń, NIK nie zgłosiła zastrzeżeń do jego celowości, jednak sposób opracowania tzw. jednorodnych grup pacjentów oraz jego wprowadzenia uznała za zbyt pośpieszny. Mimo że pilotaż nowego rozwiązania, w którym uczestniczyło 47 szpitali z 14 województw, zakończył się dopiero 30 czerwca, to już 11 czerwca, zarządzeniem prezesa NFZ, system JGP został wprowadzony w życie. Uniemożliwiło to przeanalizowanie oraz wykorzystanie wszystkich danych i wniosków płynących z pilotażu, wskutek czego wspomniane zarządzenie do końca roku nowelizowane było sześciokrotnie. Z kolei oddziały wojewódzkie NFZ zmuszone zostały do przedłużenia okresu obowiązywania większości umów, chociaż w świetle przepisów było to niedopuszczalne bez przeprowadzenia konkursu ofert bądź rokowań. NIK w swojej ocenie uwzględniła jednak fakt, iż przedłużanie obowiązywania umów nie miało na celu obejścia przepisów ani naruszenia zasad konkurencyjności, lecz stanowiło konsekwencję nadmiernego pośpiechu we wprowadzeniu nowego systemu.

W 2008 r., podobnie jak w roku poprzednim, NFZ wypłacił znaczną kwotę w ramach realizacji *ustawy z 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń*. Również i ta wypłata, poza podstawową opieką zdrowotną, nie była powiązana z udzielaniem świadczeń ubezpieczonym. Dopiero z dniem 1 stycznia 2009 r. środki na wzrost wynagrodzeń personelu medycznego zostały w pełni włączone do wyceny świadczeń zdrowotnych.

NIK stwierdziła ponadto, iż zakres zadań realizowanych w ramach profilaktyki chorób układu krążenia, finansowanych przez Fundusz poza stawką kapitacyjną, pokrywa się w dużym stopniu z obowiązkami lekarza podstawowej opieki zdrowotnej wynikającymi z już zawartych umów. Nieskuteczne okazały się też procedury pozwalające na weryfikowanie danych o udzielonych świadczeniach zdrowotnych.

42. Nie przebiegała zgodnie z intencjami ustawodawcy **realizacja Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych** w latach 2006-2007 i I półroczu 2008 r. [por. zał. nr 4, str. 47]. Głównym celem programu,

obejmującego dekadę 2006-2015, było zahamowanie wzrostu liczby zachorowań na nowotwory złośliwe, osiągnięcie średnich europejskich wskaźników wczesnego ich wykrywania, stworzenie warunków do wykorzystania w onkologicznej praktyce najnowszej wiedzy o przyczynach i mechanizmach rozwoju nowotworów, a także utworzenie systemu ciągłego monitorowania skuteczności zwalczania nowotworów w skali krajowej i regionalnej. Cel ten zamierzano osiągnąć drogą rozwoju profilaktyki nowotworów złośliwych, wprowadzenia programów wczesnego wykrywania raka piersi, szyjki macicy i jelita grubego, poprawy stanu bazy technicznej radioterapii i diagnostyki nowotworów oraz upowszechnienia nauczania onkologii w kształceniu przedstawicieli różnych zawodów medycznych.

Ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych określiła zakres związanych z tym, niezbędnych przedsięwzięć, źródła ich finansowania i sposób realizacji. Założenia te w wielu wypadkach nie były wprowadzane w życie w sposób właściwy. Najwięcej zastrzeżeń budziły działania Ministra Zdrowia. Powołany przez niego zespół do opracowania programu w latach 2004-2007, mającego stanowić podstawę przygotowania projektu wspomnianej ustawy, nie wywiązał się z tego zadania. Roboczy dokument, opracowany przez Centrum Onkologii w Warszawie, nie został przez ministra zatwierdzony. W rezultacie ustawa powstała w oparciu o *Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych*, niezaakceptowany przez Ministra Zdrowia. Uruchamiając program, resort zdrowia nie miał rozeznania w możliwościach kadrowych i technicznych świadczeniodawców. Nie były przestrzegane terminy wykonania poszczególnych zadań. Nie wszystkie decyzje o przyznaniu środków na zakup urządzeń okazały się celowe i gospodarne. Rozmieszczenie ośrodków tomografii pozytronowej nie zawsze odpowiadało sytuacji epidemiologicznej i demograficznej oraz możliwościom finansowania badań przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Wątpliwości mogła budzić bezstronność części ekspertów zasiadających w komisjach konkursowych wyłaniających realizatorów programu, a także niektóre jej rozstrzygnięcia.

Działania podejmowane przez NFZ wprawdzie ułatwiły kobietom dostęp do badań profilaktycznych, jednak zawodziła ich organizacja. Oddziały wojewódzkie Funduszu w niedostatecznym stopniu weryfikowały prawdziwość informacji świadczeniodawców o wyposażeniu w aparaturę, kwalifikacjach personelu oraz możliwej do wykonania liczbie badań. Nie były analizowane ich koszty. Nie brano pod uwagę realnych możliwości świadczeniodawców, co spowodowało niewykorzystanie środków w wysokości 88,2 mln zł, zaplanowanych na realizację badań profilaktyki raka szyjki

macicy i raka piersi. Świadczeniodawcy z kolei przedstawiali w ofertach nieprawdziwe dane, mające świadczyć o spełnianiu wymagań określonych w programie, nie prowadzili rachunków kosztów świadczeń opieki zdrowotnej, nie wywiązywali się z obowiązku wypełniania i przekazywania kart zgłoszenia nowotworu złośliwego do regionalnego rejestru nowotworów.

Poważną wadą był brak koordynacji prowadzonych działań. Połowa oddziałów NFZ nie nawiązała współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, które z własnych środków finansowały podobne programy profilaktyczne, co mogło powodować podwójne opłacanie świadczeń udzielanych tym samym osobom. Wynikało to m.in. z braku kompatybilności programów informatycznych gromadzących dane o świadczeniach profilaktycznych, udzielanych w ramach podstawowej opieki zdrowotnej, ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, leczenia szpitalnego i *Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych*, ale przede wszystkim z – będącego jedną z podstawowych bolączek systemu opieki zdrowotnej – niezharmonizowania przedsięwzięć podejmowanych przez różnych dysponentów środków publicznych.

43. Niepokojące wyniki przyniosła kontrola, której tematem było **sprawowanie profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym w latach 2005-2007 (I półrocze)** [por. zał. nr 4, str. 66]. W jej rezultacie NIK negatywnie oceniła organizację tej opieki oraz prowadzony nad nią nadzór zobowiązanych i upoważnionych instytucji.

W myśl *ustawy o systemie oświaty*, organy prowadzące szkoły mają obowiązek stworzyć warunki do objęcia uczniów profilaktyczną opieką zdrowotną. Powinny zapewnić im możliwość korzystania z gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, w którym opiekę nad nimi – zgodnie z *rozporządzeniem Ministra zdrowia w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą* – winna sprawować pielęgniarka albo higienistka szkolna. Do nich z kolei należy m.in. wykonywanie i interpretowanie testów przesiewowych, organizowanie profilaktycznych badań lekarskich, udział w szkolnym programie edukacji zdrowotnej, organizowanie posiłków i warunków sanitarnych w szkole, prowadzenie dokumentacji medycznej uczniów. To ostatnie zadanie, wraz z problematyką szczepień ochronnych, w wyniku nowelizacji wspomnianej ustawy włączone zostało do obowiązków lekarza podstawowej opieki zdrowotnej.

Młodzieży szkolnej nie został zapewniony równy dostęp do świadczeń. W roku szkolnym 2006/2007 gabinety profi-

laktyki i pomocy przedlekarskiej posiadało około 95% szkół miejskich, zaś spośród szkół wiejskich tylko niespełna 40% szkół podstawowych, połowa gimnazjów i 60-64% szkół ponadgimnazjalnych. Jeszcze wyraźniejsze były różnice pomiędzy poszczególnymi województwami – w wiejskich szkołach województwa mazowieckiego gabinety takie znajdowały się w 16% szkół podstawowych, 24% gimnazjów i 33% liceów. Podobna sytuacja istniała w województwie małopolskim. Zbyt duża liczba uczniów przypadających na jedną statystyczną pielęgniarkę, przekraczająca wyraźnie niemal wszędzie przyjęty wskaźnik 800 podopiecznych na etat, nie gwarantowała odpowiedniej jakości opieki i pełnego wywiązania się przez pielęgniarkę szkolną ze wszystkich ustawowych obowiązków. W latach 2005-2007 odsetek uczniów objętych badaniami profilaktycznymi, testami przesiewowymi i fluoryzacją zębów praktycznie nie uległ poprawie i był również zróżnicowany w poszczególnych regionach kraju. Mimo to nie podejmowano działań w celu zniwelowania występujących dysproporcji.

Istotną wadą istniejącego systemu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą było znaczne rozproszenie świadczeniodawców, a także instytucji sprawujących nadzór nad nimi. Nadzór ten był źle zorganizowany i mało skuteczny. Spośród 8 badanych oddziałów NFZ jedynie 5 przeprowadziło kontrole, których tematem była realizacja umów o sprawowanie profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami, zaś profilaktyką stomatologiczną zajął się tylko jeden. Wojewódzkie centra zdrowia publicznego skontrolowały ponad połowę świadczeniodawców, ale tylko 4% gabinetów profilaktyki i pomocy przedlekarskiej w szkołach. Nawet te niepełne wyniki nie były należycie wykorzystywane – zaledwie jedno z centrów przekazywało je systematycznie właściwemu oddziałowi NFZ, który ze swej strony nie podjął żadnych działań dla ich spożytkowania. Jednostki samorządu terytorialnego na ogół nie zajmowały się profilaktyką zdrowotną. Tylko 2 spośród 32 okazały zainteresowanie stanem zdrowia uczniów uczęszczających do szkół, dla których były organem prowadzącym.

Kolejnym mankamentem był brak koordynacji działań, a nawet choćby przepływu danych o stanie zdrowia uczniów i informacji o udzielonych świadczeniach między świadczeniodawcami i instytucjami ich nadzorującymi. Brak współpracy między nimi nie pozwalał na przeprowadzenie gruntownej analizy całego systemu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami i doprowadzenie go do stanu umożliwiającego mu skuteczne funkcjonowanie.

44. Niezbyt dobrze przedstawiało się **wykorzystanie specjalistycznej aparatury medycznej w procesie realizacji usług medycznych, finansowanych ze środków**

publicznych, w latach 2006-2008 (I półrocze) [por. zał. nr 4, str. 50]. Kontrola poświęcona temu zagadnieniu ujawniła liczne fakty świadczące o niewłaściwym użytkowaniu przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej sprzętu stosowanego do diagnostycznych badań rentgenowskich, rezonansu magnetycznego i ultrasonograficznych.

Sprzęt ten, w dużej mierze przestarzały i wysłużony, pochodzący jeszcze z końca dwudziestego wieku – najstarsze egzemplarze liczyły ponad 40 lat – był w 65% zamortyzowany. Znaczne zużycie aparatury negatywnie wpływało na jej sprawność techniczną, było też przyczyną licznych awarii, których usuwanie stawało się coraz kosztowniejsze, jednak ponad połowa kontrolowanych zakładów nie dokonywała w ustalonych terminach okresowych przeglądów technicznych i zabiegów konserwacyjnych. Nie wszystkie urządzenia posiadały też dokumenty potwierdzające dopuszczenie ich do użytku. Mimo braku umów serwisowych i zaniedbywania przeglądów, w ofertach kierowanych do Narodowego Funduszu Zdrowia deklarowano, że urządzenia są sprawne i eksploatowane zgodnie z wszelkimi obowiązującymi wymogami.

Prawie 90% zakładów udzielających tego rodzaju świadczeń nie spełniało wymogów warunkujących bezpieczne eksploatowanie urządzeń. Nie przeprowadzano obowiązkowych testów i nie kontrolowano zachowania określonych przez producentów parametrów eksploatacyjnych. W części jednostek nie było programu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, nie powołano inspektora ochrony radiologicznej lub zrobiono to ze znacznym opóźnieniem. Miały miejsce przypadki używania urządzeń, o których było wiadomo, że nie spełniają norm radiologicznych, co narażało pacjentów i pracowników na pochłanianie nadmiernej dawki promieniowania. Badania wykonywał personel niemający wymaganej specjalizacji z radiologii i diagnostyki obrazowej lub certyfikatu ukończenia szkolenia w dziedzinie radiologii pacjenta. Brakowało należytej dbałości o aparaturę medyczną, jej stan techniczny i racjonalne wykorzystanie.

Jedynie podstawowe urządzenia rentgenowskie były wykorzystywane w sposób zapewniający wykonywanie badań i zabiegów na bieżąco. Okres oczekiwania na wykonanie innych badań – m.in. przy pomocy urządzeń rezonansu magnetycznego, tomografu komputerowego, elektrokardiografu, bieżni wysiłkowej – przekraczał nawet 90 dni. Aparatura ta była wykorzystywana tylko częściowo. Instalowano ją i uruchamiano miesiącami, brakowało wystarczającej liczby odpowiednio wyszkolonego personelu, na wydłużanie kolejek wpływały także awarie sprzętu, wzrost zapotrzebowania na pewne rodzaje diagnostyki oraz konieczność zmniejszenia się w limitach zapisanych w umowach z NFZ.

Niemal wszystkie kontrolowane zakłady nie przestrzegały obowiązku udzielania świadczeń według kolejności zgłoszenia się pacjentów. Listy oczekujących nie były prowadzone, lub sporządzano je nierzetelnie, niezgodnie z ustawowymi wymogami, co nie zapewniało sprawiedliwego, równego i przejrzystego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie kryteriów medycznych. Zdarzały się przypadki niszczenia list, choć jako integralna część dokumentacji medycznej winny być przechowywane przez 20 lat.

Jako członek Unii Europejskiej, Polska przyjęła unijne rozwiązania prawne dotyczące stosowanej aparatury medycznej. Zmiany w przepisach nie zostały jednak wsparte odpowiednimi środkami finansowymi, które umożliwiłyby wyposażenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w urządzenia odpowiadające unijnym standardom i właściwe ich wykorzystanie. Poza brakiem owych środków, kolejną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości był, w ocenie NIK, również niewystarczający nadzór organów założycielskich nad funkcjonowaniem zakładów opieki zdrowotnej.

45. Ustalenia kontroli poświęconej *funkcjonowaniu samorządowego lecznictwa szpitalnego w województwie łódzkim* [por. zał. nr 4, str. 80], którą przeprowadzono w 22 placówkach wojewódzkich oraz 16 powiatowych i miejskich, pozwoliły na wyciągnięcie wniosków zarówno na temat ich bieżącej działalności, jak i natury strategicznej.

Poważne zastrzeżenia budziło zarządzanie szpitalami. Placówki te nierzetelnie realizowały przyjęte w programach restrukturyzacyjnych działania naprawcze. W ani jednej spośród 7 skontrolowanych jednostek nie wykonano w pełni zaplanowanych zamierzeń, nawet możliwych bez wysokich nakładów finansowych zmian organizacyjnych; na wysokim poziomie utrzymywały się nadal zobowiązania wymagalne. Dwa szpitale na koniec 2007 r. odnotowały ujemny wynik finansowy. Na powstanie deficytu istotny wpływ miały niegospodarne i nielegalne poczynania ich byłych dyrektorów. Spowodowały one, iż mimo zakończenia postępowań restrukturyzacyjnych nie osiągnięto zakładanej poprawy, a w jednym wypadku nastąpiło nawet pogorszenie warunków funkcjonowania, bowiem niekorzystne umowy i porozumienia w sprawie przejęcia wierzytelności cywilnoprawnych, świadczenia usług doradczych, a także dzierżawienia aparatury medycznej, zawarte z kilkoma spółkami, naraziły szpital na wysokie koszty, pogarszając jego i tak trudną sytuację finansową. Równocześnie brakowało komórki kontroli wewnętrznej oraz stanowiska audytora, a nierzetelny sposób prowadzenia sprawozdawczości finansowej i ksiąg rachunkowych stwarzał warunki sprzyjające zaistnieniu korupcji.

Poprawił się dostęp pacjentów do świadczeń, na co wskazywały analizy Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi. Wprawdzie kolejki istniały nadal, ale tylko na niektórych oddziałach, skrócił się także czas oczekiwania. Ogólną tendencję zmniejszania się liczby oczekujących potwierdzały także dane miejscowego oddziału NFZ, choć nie obejmowały one wszystkich szpitali, których znaczna część, lekceważąc przepisy, nie przesyłała odpowiednich sprawozdań. Nie uległ natomiast radykalnej zmianie sposób prowadzenia list oczekujących, nadal w niektórych wypadkach niezgodny z obowiązującymi przepisami, a w części szpitali ciągle nie opracowano procedur przyjmowania pacjentów, ani zasad postępowania w nagłych wypadkach.

Przede wszystkim jednak praktycznie nie była realizowana samorządowa strategia mająca doprowadzić do zmian jakościowych w opiece medycznej. Priorytetowe cele i zadania tego zamysłu zostały określone w „Programie Wojewódzkim – Strategia Polityki Zdrowotnej Województwa Łódzkiego na lata 2006-2013”, którego intencją było podniesienie stanu zdrowotności mieszkańców, m.in. przez poprawę dostępu do lecznictwa szpitalnego. Oznaczałyby to zwiększenie liczby łóżek internistycznych, łóżek opieki długoterminowej i rehabilitacyjnych, powstanie oddziału geriatrycznego, a ponadto dostosowanie obiektów szpitalnych do obowiązujących wymagań fachowych i sanitarnych, wprowadzenie systemów jakości oraz stosowanie nowych technologii medycznych.

Wysokość środków finansowych potrzebnych do zrealizowania tych zamierzeń oszacowano na prawie 1,3 mld zł. Według Urzędu Marszałkowskiego, dostosowanie nadzorowanych placówek do wymogów fachowych i sanitarnych kosztowałoby 420 mln zł, kolejnych 120 mln potrzeba na zakup aparatury i sprzętu medycznego. Istotnym źródłem finansowania zadań zapisanych w strategii miały być środki unijne, bowiem dotacje samorządu wojewódzkiego na zadania inwestycyjne podległych jednostek, stanowiące podstawowe źródło ich finansowania, w latach 2006-2007 niewiele przekroczyły 58 mln zł. Do poprawy dostępności usług zdrowotnych miała się przyczynić również racjonalizacja rozmieszczenia placówek ochrony zdrowia w województwie, jednak w związku ze zmieniającymi się koncepcjami rządowymi i odstąpieniem od projektu krajowej sieci szpitali została ona odłożona w czasie.

46. Wiele do życzenia pozostawiało *żywienie i utrzymanie czystości w szpitalach publicznych* [por. zał. nr 4, str. 72]. Kontrola poświęcona temu zagadnieniu, przeprowadzona w dwunastu wielospecjalistycznych placówkach samorządowych i jednej uniwersyteckiej przyniosła wyniki

niepokojące. W większości szpitali jakość żywienia i efekty działań podejmowanych w celu utrzymania czystości były dalece niezadowalające.

W żadnym z dwunastu kontrolowanych szpitali pacjenci nie byli żywieni w sposób właściwy. Mimo że posiłki miały na ogół wystarczającą wartość kaloryczną, a porcje były odpowiedniej wielkości, istotne zastrzeżenia budziła ich jakość, a także sposób przygotowania i dystrybucji. Znaczna część jadłospisów nie zapewniała właściwej wartości odżywczej posiłków, wystarczającego udziału warzyw i owoców, w diecie wystąpił niedobór produktów zbożowych i nabiału. Niedostateczny był nadzór nad żywieniem pacjentów. W pięciu szpitalach nie kontrolowano jakości posiłków ani ich przygotowywania i dystrybucji. W dwóch szpitalach w ogóle nie zatrudniano dietetyków, w pozostałych zła organizacja pracy powodowała, iż zamiast dbać o jakość posiłków, często byli oni angażowani do wykonywania czynności administracyjnych lub pomocniczych.

W wielu placówkach nadal nie został wprowadzony system służący zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego, pozwalający zminimalizować ryzyko skażenia lub zanieczyszczenia żywności. Nie były też przestrzegane zasady dobrej praktyki produkcyjnej i dobrej praktyki higienicznej – mające na celu stworzenie warunków do wytwarzania bezpiecznej żywności. W większości szpitali stosowane były przestarzałe systemy dystrybucji posiłków. Przewożono je ogólnodostępnymi windami, w niepodgrzewanych wózkach transportowych.

Na negatywną ocenę działań związanych z utrzymaniem czystości złożyły się z kolei m.in. nieodpowiednie procedury, brak właściwego sprzętu, słabe przeszkolenie personelu, zbytne oszczędzanie środków myjących i dezynfekcyjnych oraz zły ich dobór. Utrzymanie czystości w szpitalach publicznych jest istotne przede wszystkim ze względu na konieczność zapobiegania zakażeniom wewnątrzszpitalnym, które ostatnio zdarzają się coraz częściej. Temu właśnie miało służyć opracowanie i przestrzeganie procedur higienicznych. Okazały się one jednak niespójne i w wielu wypadkach niedostosowane do istniejących warunków. Zastrzeżenia budziło również nieprzestrzeganie zasad higieny w magazynach czystej i brudnej bielizny, m.in. niezmiękanie odzieży w przypadku przechodzenia ze strefy brudnej do czystej, a także zły stan pościeli szpitalnej. Najmniej uwag było do prania bielizny szpitalnej, jednak usługa ta w dziewięciu szpitalach na dwanaście kontrolowanych została przekazana firmom zewnętrznym.

NIK odnotowała nasilającą się w ostatnich latach tendencję do zlecania owym firmom przez szpitale publiczne również żywienia pacjentów oraz utrzymywania czystości.

Przynosiło to znaczne oszczędności, szczególnie w sytuacji, gdy brakowało środków na doprowadzenie bloków żywieniowych i pralni do stanu zgodnego z ustaleniami *rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej*. Z dokonanych ustaleń wynika, że w szpitalach, które utrzymywanie czystości powierzyły firmom zewnętrznym, jej stan budził mniej zastrzeżeń niż w pozostałych placówkach. Podobna zależność nie dała się jednak zaobserwować w przypadku żywienia. Bez względu na formę organizacyjną tej usługi, kontrolujący spotkali się z tymi samymi nieprawidłowościami negatywnie wpływającymi na jakość posiłków.

Wyniki kontroli wskazują, że jakość świadczonych usług zależy nie tyle od kondycji finansowej szpitala, co od skuteczności nadzoru nad ich wykonaniem, sposobu organizacji pracy i właściwego zarządzania kosztami. Niedostatki i uchybienia w tych właśnie sferach stanowią główną przyczynę niskiej efektywności wykorzystania środków publicznych wydatkowanych na bieżącą obsługę pozamedykalną pacjentów szpitali.

47. Na ogół pozytywnie oceniła NIK *funkcjonowanie Polskiej Organizacji Turystycznej* [por. zał. nr 4, str. 17]. Zdaniem Izby, POT właściwie wywiązywała się ze swoich ustawowych zadań. W okresie objętym kontrolą (lata 2006-2007 i I półrocze 2008 r.) instytucja ta prowadziła szeroką działalność promującą Polskę jako kraj bezpieczny i atrakcyjny turystycznie. Poza udziałem w licznych imprezach targowych złożyły się na nią warsztaty robocze dla przedstawicieli zagranicznych i polskich biur podróży, seminaria i prezentacje, podróże studyjne dla zagranicznych dziennikarzy, reklama polskich produktów turystycznych w prasie i katalogach biur podróży, spoty reklamowe w telewizji, na lotniskach i dworcach kolejowych, konferencje prasowe, wystawy fotograficzne, mapy, foldery, a także inne materiały reklamowe i informacyjne. W efekcie, mimo dużej konkurencji na rynku turystycznym, w zagranicznych mediach liczba informacji o Polsce zwiększyła się znacznie.

W październiku 2008 r. POT opracowała *Marketingową strategię Polski w sektorze turystyki na lata 2008-2015*, której celem było zwiększenie skuteczności i efektywności prowadzonych w tym kierunku działań. *Strategia* nie w każdym punkcie była jednak realizowana konsekwentnie. Dla polskich ośrodków informacji turystycznej w Berlinie i Londynie, działających w krajach uznanych za najbardziej atrakcyjne, plan na rok 2008 przewidywał zmniejszenie wydatków promocyjnych. W tym samym

czasie organizowano znacznym kosztem różnego rodzaju imprezy na odległych geograficznie i kulturowo rynkach Ameryki Południowej i Azji, mimo iż liczba turystów z tych kierunków nie przekraczała w sumie połowy procenta ogółu przyjeżdżających i nic nie wskazywało, by proporcje te miały się radykalnie zmienić. Na nieskuteczność tego rodzaju przedsięwzięć zwracała uwagę Rada POT, wskazując jednocześnie na potrzebę zintensyfikowania działań promocyjnych w pobliskich nowych krajach Unii Europejskiej, takich jak Litwa, Łotwa i Estonia, z których w 2007 r. przyjechało do Polski dwudziestokrotnie turystów więcej niż z Argentyny, Brazylii, Chin, Indii oraz krajów Bliskiego Wschodu.

Za ważny element *Strategii* na najbliższe lata uznane zostały Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej – EURO 2012. Na wydarzeniu tym mają być oparte kampanie marketingowe, promujące m.in. miasta organizujące rozgrywki. NIK pozytywnie oceniła podejmowane w POT przedsięwzięcia, przygotowujące tę instytucję do uczestnictwa w działaniach reklamowych i marketingowych, związanych z organizacją wspomnianej imprezy. Potencjalne zagrożenie dla ich skuteczności stanowią jednak będą trudności we współpracy ze stroną ukraińską, a także medialny i marketingowy wpływ dwóch innych sportowych wydarzeń rangi światowej, o większym niż EURO 2012 zasięgu i skali – Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej w 2010 w Republice Południowej Afryki oraz Igrzysk Olimpijskich w Londynie, które odbędą się w tym samym roku co EURO 2012.

Pewne zastrzeżenia budzić może sposób wykorzystania środków unijnych przez POT, która z opóźnieniem rozpoczęła przygotowania do realizacji przedsięwzięć z zakresu promocji i rozwoju turystyki, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Na spowolnienie prac wpłynęło zarówno oczekiwanie na przygotowanie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dokumentów programowych, jak i liczne uchybienia zawinione przez POT. Większość z nich została usunięta do czasu zakończenia kontroli NIK, tym niemniej w 2008 r. znajdująca się w dyspozycji kwota około 30 mln zł pozostała niewykorzystana. Wprawdzie nie groziła jej utrata – środki te mogą zostać wydatkowane do końca 2013 r. – jednak każde opóźnienie w rozpoczęciu realizacji projektu odsuwa w czasie absorpcję środków unijnych.

48. Bez większych zakłóceń, ale też w sposób nie w pełni satysfakcjonujący, przebiegała **realizacja zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych przez marszałków województw, które przygotowują się do turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO**

2012 [por. zał. nr 4, str. 69]. Należało do nich m.in. prowadzenie rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, nadawanie uprawnień przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek, szeregowanie obiektów hotelarskich i nadawanie im kategorii oraz kontrola podmiotów działających na rynku usług turystycznym.

Mimo ogólnie pozytywnej oceny, badania NIK wykazały, iż po przejęciu wspomnianych zadań przez marszałków województw od wojewodów, co nastąpiło z początkiem 2006 r., powiększyła się suma stwierdzonych nieprawidłowości. Może to świadczyć, że administracja rządowa lepiej wywiązywała się z powinności będących przedmiotem kontroli, ale pomagało jej w tym prawie 7-letnie doświadczenie, miała też do czynienia z mniejszą liczbą podmiotów. W ostatnich latach w objętych kontrolą województwach – dolnośląskim, małopolskim, mazowieckim, pomorskim, śląskim i wielkopolskim – znacznie zwiększyło się grono przedsiębiorców wpisanych do rejestrów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, krąg osób posiadających uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek, a także liczba obiektów hotelarskich.

Kontrola ujawniła liczne przypadki uchybień i zaniedbań głównie natury formalnej, niemających wprawdzie większego wpływu na jakość usług turystycznych i bezpieczeństwo konsumentów, świadczące jednak o nagminnym nieprzestrzeganiu odpowiednich procedur i przepisów. Prowadzone w urzędach marszałkowskich rejestry organizatorów turystyki oraz pośredników turystycznych były niekompletne i nie zawierały wszystkich wymaganych danych. W dwóch województwach sposób prowadzenia ewidencji uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek nie pozwolił nawet ustalić liczby osób posiadających takie uprawnienia. Wpisów do rejestrów dokonywano po upływie obowiązującego 7-dniowego terminu, w kilku wypadkach z ponadroczną zwłoką. Zaświadczenia o wpisie do rejestru nierzadko nosiły datę wcześniejszą niż sam wpis i zawierały błędne dane. Ich kopie docierały do ministra właściwego ds. turystyki z opóźnieniem, co stawiało pod znakiem zapytania aktualność Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych. Marszałkowie czterech województw nie wywiązywali się z obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli organizatorów szkoleń kandydatów na przewodników turystycznych lub pilotów wycieczek. Postępowania w sprawie szeregowania obiektów hotelarskich do określonego rodzaju i nadania mu kategorii prowadzone były z naruszeniem przepisów kpa oraz odnośnego rozporządzenia. Rozpatrywane były wnioski niekompletne, sprawy załatwiano nieterminowo, a karty ewidencyjne

obiektów hotelarskich nie zawierały wszystkich wymaganych danych lub w ogóle nie zostały założone.

Przytoczone tylko niektóre z długiej listy stwierdzonych nieprawidłowości, a szczególnie ich zakres i skala, wskazują jednoznacznie na słabość systemów kontrolnych. W pięciu badanych urzędach zagadnienia będące przedmiotem kontroli NIK nie były objęte audytem wewnętrznym,

a w czterech – kontrolą wewnętrzną. Fakt ten tłumaczono „niższą wagą” tego obszaru działalności, niezbyt wysokim prawdopodobieństwem powstania w nim nieprawidłowości, a także małą liczbą skarg. W pozostałych urzędach miejscowe systemy kontroli nie wykryły żadnych istotnych nieprawidłowości, co w świetle badań NIK podaje w wątpliwość ich skuteczność.

Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi

Wprowadzenie

**Wyniki
ważniejszych
kontroli**

Ważniejsze nieprawidłowości w wybranych obszarach aktywności państwa

Wprowadzenie

Pojęcie efektywności zawiera w sobie kilka znaczeń. Za efektywne uważa się działania skuteczne, wydajne, prowadzone sprawnie, dające dobre wyniki, bądź też przynoszące spodziewany skutek. W badaniach NIK przydatny jest cały ów zastaw określeń, poszerzony dodatkowo o takie cechy jak gospodarność, oszczędność, racjonalność, sumienność oraz wsparty nakazem bezwzględnego przestrzegania prawa przez urzędy administracji publicznej i służby publiczne.

Kontrole mające odpowiedzieć na pytanie, czy i na ile efektywność jest zasadą, jaką państwo kieruje się w swoich działaniach, zgrupowane zostały w 2009 r. w dziesięciu obszarach badań. Były to: stan finansów publicznych, w tym kształtowanie się deficytu budżetowego; pozyskiwanie dochodów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego; gospodarowanie środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych i przedsiębiorstwach użyteczności publicznej; realizacja inwestycji finansowanych ze środków publicznych; pomoc publiczna dla przedsiębiorców oraz udzielanie dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych; funkcjonowanie funduszy celowych; procesy restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji sektorów gospodarki, podmiotów Skarbu Państwa i komunalnych; zarządzanie i gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa, majątkiem samorządowym i przedsiębiorstw państwowych; rozwój infrastruktury oraz jej utrzymanie; tworzenie warunków do wzrostu gospodarczego, w tym realizacja przedsięwzięć związanych z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r.¹

Działania urzędów administracji publicznej i służb publicznych na tych właśnie polach pozwoliły na dokonanie oceny ich skuteczności, sprawności, konsekwencji, przygotowania do realizacji nałożonych na nie zadań, umiejętności zaplanowania i przewidywania efektów podejmowanych przedsięwzięć. Ocena ta wypadła w sposób zróżnicowany, złożyła się na nią bowiem suma ocen cząstkowych dotyczących funkcjonowania różnych organów i instytucji, działających na różnych polach, wykonujących zadania o różnym stopniu trudności i z odmiennym często efektem.

Jeśli chodzi o pozyskiwanie dochodów dla budżetu państwa i jednostek samorządowych, to z zakończonych z 2009 r. kontroli wynika, iż ciągle w stopniu niewystarczającym są wykorzystywane wszystkie istniejące ku temu możliwości. Opieszałość i brak zdecydowania w egzekwowaniu różnego rodzaju należności dały się zaobserwować zarówno przy poborze podatku dochodowego od osób prawnych, egzekwowaniu zaległości podatkowych i niepodatkowych, jak i w przypadku egzekucji podatków i opłat, do których ustalania i pobierania właściwy jest organ gminy. W rezultacie nastąpiło pogorszenie skuteczności egzekucji w CIT, wzrosły zaległości i kwoty przedawnionych zobowiązań, stanowiąc świadectwo niezadowalającej sprawności organów podatkowych. Urzędy skarbowe podejmowały czynności ze znacznym niekiedy opóźnieniem, nie monitorowały składanych przez podatników zeznań, należności dochodziły z najłatwiejszych do zidentyfikowania źródeł, takich jak wynagrodzenie za pracę, nie starając się odnaleźć innych składników majątków zobowiązanych, m.in. papierów wartościowych, udziałów w spółkach, czy też nieruchomości. Wiele zastrzeżeń można mieć również do prawidłowości postępowań podatkowych prowadzonych przez gminy. Tu także powszechne było nieprzestrzeganie terminów obowiązujących przy różnych czynnościach związanych z poborem i egzekucją należności, zdarzało się również, że czynności takie nie były w ogóle podejmowane.

Efektom takich praktyk są wcale niemałe straty ponoszone przez budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego. Znacznie bardziej niepokoi jednak fakt, iż na podobne zachowania i identyczne uchybienia w pracy organów podatkowych NIK wskazuje każdego roku, ale jej uwagi i wnioski nie pociągają za sobą żadnych skutków. Odnosi się wrażenie, że organy i instytucje nadrzędne pogodziły się z takim stanem rzeczy i nawet nie próbują mu przeciwdziałać, ograniczając się do ponawianych zapewnień o znajomości problemu, jego negatywnej ocenie i woli zastosowania skutecznych środków zaradczych.

Środkami publicznymi jednostki sektora finansów publicznych gospodarowały w rozmaity sposób. Kontrole NIK dostarczyły w tym względzie przykładów zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Do tych pierwszych zaliczyć należy zgodne z przyjętymi zasadami wykorzystanie środków przeznaczonych na umarżanie wierzytelności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, przejętych po funkcjonującym w latach 1992-1993 Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużania Rolnictwa. Także jed-

¹ Ustalenia, oceny i wnioski wynikające z przeprowadzonych w okresie od grudnia 2009 r. do czerwca 2010 r. kontroli wykonania budżetu państwa w minionym roku przedstawione zostały w dokumencie pn. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 r.*, NIK, Warszawa, czerwiec 2010 r.

nostki doradztwa rolniczego uzyskane środki finansowe wykorzystywały w sposób oszczędny i gospodarny, a ich działalność przyczyniła się do wzrostu wiedzy fachowej wśród rolników, stanowiła dla nich również wydatną pomoc w spełnianiu warunków umożliwiających uzyskanie wsparcia z funduszy Unii Europejskiej. Z kolei znaczna część postępowań w kwestii zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego zużytego do produkcji rolnej przebiegała niezgodnie z przepisami, a organizacja pracy w urzędach niejednokrotnie stwarzała zagrożenie korupcją. Podobnie w działaniach związanych z regulacją rynku napojów alkoholowych i pobieraniem opłat za zezwolenia na ich sprzedaż, prowadzonych w urzędach gmin, miały miejsce liczne uchybienia, a pochodzące z tego źródła kwoty, zamiast wspierać realizację zadań zawartych w programach z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania uzależnieniom od alkoholu i narkotyków, były przeznaczane na inne, odległe od tego cele. W urzędach wojewódzkich zaś manipulowano środkami na wynagrodzenia, zawyżając limit zatrudnienia, a następnie nie wykorzystując go, by wygospodarowane kwoty podzielić między pracowników i podnieść ich zarobki.

Również środki publiczne angażowane w przedsięwzięcia inwestycyjne nie zawsze były wykorzystywane zgodnie z obowiązującymi zasadami, nie w każdym wypadku przynosiły spodziewane efekty, a jeszcze rzadziej działało się to w oznaczonym czasie. Kontrole ujawniły istotne błędy popełniane na każdym etapie procesu inwestycyjnego – w planowaniu i prowadzeniu prac przygotowawczych, przy podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych, wylanianiu wykonawców, prowadzeniu robót, przy odbiorze i rozliczeniu inwestycji. Niektóre ze stwierdzonych nieprawidłowości stały się powodem skierowania przez Najwyższą Izbę Kontroli zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa niegospodarności, działaniach na szkodę spółki, czy złożenia do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w celu nałożenia kary za naruszenie przepisów *ustawy – Prawo zamówień publicznych*.

Znacznie większa liczba ustaleń NIK, niestanowiących podstawy do podjęcia tak radykalnych kroków, ale świadczących o nieprawidłowym przebiegu procesów inwestycyjnych, powinna stać się przedmiotem dociekań organów nadzoru i kontroli oraz komórek kontroli wewnętrznej i audytu. Ich wynikiem winno być opracowanie i uruchomienie mechanizmów uniemożliwiających powstanie podobnych nieprawidłowości w przyszłości. O tym, że nie jest to praktyka powszechna, ani nawet często spotykana, świadczą ponawiane co roku przez Izbę niemal takie same uwagi i wnioski, odnoszące się do podobnych zaniedbań, uchybień, przypadków ignorowania przepisów prawa i zasad racjonalnej gospodarki.

W sferze udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom oraz przyznawania dotacji jednostkom niepublicznym realizującym ważne społecznie zadania, uwagę zwraca brak mierników pozwalających określić stopień ich wykonania i nieznaną siłę osiągniętych rzeczywiście efektów. Założone cele na ogół nie budziły wątpliwości. Specjalne strefy ekonomiczne ustanowione zostały z myślą o ściągnięciu do Polski zagranicznego kapitału i pobudzenia tą drogą rozwoju gospodarczego mniej rozwiniętych regionów kraju, fundusze utworzone w Banku Gospodarstwa Krajowego miały wspierać budownictwo mieszkaniowe, inwestycje komunalne oraz rozwój infrastruktury drogowej i kolejowej, Fundusz Inicjatyw Obywatelskich – finansować część zadań publicznych głównie z dziedziny zabezpieczenia społecznego. Kontrole wykazały jednak, że gestorzy środków publicznych po ich przydzieleniu rzadko interesowali się, w jaki sposób są one wydatkowane i czy założone cele zostały osiągnięte.

Okazało się, iż funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych przez cały ponaddziesięcioletni okres ich istnienia nie było przedmiotem bardziej szczegółowych analiz. Nie wiadomo zatem, czy korzyści gospodarcze i społeczne równoważą poniesione koszty budowy infrastruktury, udzielonych przedsiębiorcom dotacji, ulg podatkowych i inne wydatki. Pewnym jest natomiast, iż strefy rozprzestrzeniły się z czasem na obszary, których nie sposób uznać za słabo rozwinięte gospodarczo, co kłóci się z ideą przyznawania wydzielonym terenom specjalnych praw po to, by rozwój ten stymulować. W programie FIO szczytne intencje nie zostały przełożone na wyrażenie sformułowane, konkretne cele, brakowało również mierników pozwalających określić stopień ich realizacji, bo trudno za taki wskaźnik uznać enigmatyczny „wzrost aktywności społecznej”. Pomoc na cele budowlane była w przypadku jednych funduszy wydzielana dość skąpo i trudno dostępna, w innych zaś, tam gdzie zaangażowane były bezpośrednio również środki budżetowe – stanowiła element większych projektów i jej wykorzystanie uzależnione było od tempa realizacji określonych programów i przedsięwzięć.

Słabą stroną tej formy wsparcia stanowił fakt, iż nie zawsze była ona dokładnie przemyślana na etapie założeń i sukcesywnie monitorowana w trakcie realizacji. Brak bieżącej kontroli nad przebiegiem procesów związanych z udzielaniem pomocy

publicznej powodował, że raz ustalone zasady i procedury na ogół już nie ulegały zmianie. Tymczasem okazywało się niejednokrotnie, że na początku nie zostały wzięte pod uwagę wszystkie istotne okoliczności, zmieniły się warunki zewnętrzne, ujawniły niekorzystne efekty uboczne, czy nieprzewidziane wcześniej bariery i ograniczenia. W tej sytuacji pierwotne zasady, niesprawdzające się w praktyce lub nie w pełni funkcjonalne, należałoby zmodyfikować.

Nadal wiele zastrzeżeń budził przebieg procesów restrukturyzacji. Przekształcenia własnościowe w gospodarce trwają już na tyle długo i są tak daleko zaawansowane, że mimo dość wolnego tempa i rozmaitych przeszkód, we władaniu państwa pozostaje coraz mniejsza część narodowego majątku. Poza sektorami i podmiotami, które z różnych względów powinny zachować dotychczasowy status, restrukturyzacja nie została dotąd zakończona głównie w branżach, gdzie proces ten napotykał na największe opory i trudności, względnie został na którymś etapie zakłócony.

Największe perturbacje powodowały częste zmiany koncepcji, brak przekonania co do słuszności przyjętych rozwiązań i determinacji w doprowadzeniu do końca raz rozpoczętych przedsięwzięć. Z tych właśnie względów, a także z powodu przeciągania się kolejnych czynności wymaganych procedurą, w początkowej fazie znajduje się ciągle restrukturyzacja podmiotów sektora elektroenergetycznego. Całkowitym niepowodzeniem zakończyły się działania restrukturyzacyjne i prywatyzacyjne w sektorze stoczniowym. W tym wypadku chodziło już nie tylko o zaprzepaszczenie szansy nadania nowego impulsu rozwojowego całej branży, ale o sam fakt jej istnienia. Wieloletnią historię ma także prywatyzacja spółek uzdrowiskowych Skarbu Państwa. Dotychczas hamowały ją – i wstrzymują nadal – nie w pełni jasne i przemyślane pomysły co do sposobu przeprowadzenia zmian własnościowych.

Podobne względy spowodowały, że zakładanych rezultatów nie przynoszą ciągle procesy restrukturyzacyjne w transporcie kolejowym. Mimo upływu 9 lat od wejścia w życie *ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”* i powołania w jej wyniku spółek Grupy PKP, nie został osiągnięty żaden z postawionych celów, takich jak wzmocnienie krajowych przewoźników i przygotowanie ich do działalności w warunkach gospodarki wolnorynkowej, poprawa efektywności gospodarowania, liberalizacja rynku przewozów, rozwój konkurencji, czy polepszenie jakości usług. Kontrole wykazały, iż trwające nadal procesy restrukturyzacyjne prowadzone były opieszale i niekonsekwentnie, nie otrzymały odpowiedniego wsparcia legislacyjnego, oddzielenie różnych sfer działalności nie zostało doprowadzone do końca, poszczególnym spółkom nie stworzono warunków do prawidłowego funkcjonowania, one same zaś zarządzały państwowym mieniem w sposób niegospodarny i nieefektywny.

W większości kontrolowanych działań restrukturyzacyjnych jedną z głównych przyczyn zaistniałych trudności i opóźnień był brak wystarczającego zainteresowania ich przebiegiem ze strony Skarbu Państwa. Resort ten okazał się właścicielem pasywnym, nie wykorzystując w pełni ani posiadanych możliwości bezpośredniego oddziaływania przy pomocy odpowiednich komórek, ani za pośrednictwem swoich przedstawicieli w radach nadzorczych. Przekazanie części jego kompetencji Agencji Rozwoju Przemysłu oraz Korporacji Polskie Stocznie, jak to było w przypadku sektora stoczniowego, dodatkowo skomplikowało i wydłużyło proces decyzyjny, powodując jednocześnie rozproszenie odpowiedzialności. Również Minister Infrastruktury, reprezentujący Skarb Państwa w spółkach kolejowych, nie podjął skutecznych działań nadzorczych, porządkujących tę sferę funkcjonowania gospodarki.

Jeśli chodzi o zarządzanie i gospodarowanie publicznym majątkiem, zakończone w 2009 r. kontrole dostarczyły głównie przykładów zachowań negatywnych, tak ze strony administracji, jak i kierownictw jednostek sektora finansów publicznych. Także i w tej dziedzinie administracja nie wywiązywała się należycie ze swoich obowiązków nadzorczych. Resorty Skarbu Państwa oraz gospodarki nadzór właścicielski w spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa traktowały często w sposób czysto formalny, poprzestając na zatwierdzaniu sprawozdań oraz powoływaniu i odwoływaniu członków rad nadzorczych, w mniejszym stopniu natomiast interesowały się funkcjonowaniem spółek i ich wynikami ekonomiczno-finansowymi. Starostowie powadzili gospodarkę nieruchomościami Skarbu Państwa, a wójtowie nieruchomościami gminnymi, nie znając dokładnie wielkości tych zasobów, ani ich statusu prawnego. Konsekwencją wieloletnich zaniedbań w aktualizacji danych i nieznajomości bieżącego stanu posiadania było najczęściej uszczuplenie dochodów należnych Skarbowi Państwa i gminom. Również Polska Akademia Nauk, zarządzająca znacznym majątkiem w postaci budynków, budowli i gruntów, nie posiadała pełnych danych o liczbie i wartości nieruchomości oddanych do jej dyspozycji, a do gospodarowania nimi nie była w wystarczającym stopniu przygotowana.

Kontrole przeprowadzone w przedsiębiorstwach i spółkach zarządzających majątkiem Skarbu Państwa ujawniły z kolei liczne przejawy niegospodarności. Podmioty górnicze nie starały się ograniczać wielomilionowych wydatków na remonty maszyn i urządzeń. Nie licząc się z rachunkiem ekonomicznym, znacznie przepłacały za części zamienne, materiały i usługi. Projekty racjonalizatorskie, za które autorzy otrzymywali stosowne wynagrodzenie, nierzadko okazywały się rozwiązaniami powszechnie znanymi lub stosowanymi już wcześniej w innych oddziałach przedsiębiorstwa. Przykładem nieodpowiedzialnych działań narażających budżet na nieuchronne straty była historia upadłości Zakładów Mięsnych Płock SA. Zarząd spółki, zdając sobie sprawę z niemożności dostosowania przestarzałych obiektów do aktualnych wymagań i odzyskania rentowności, przez kilka lat różnymi sposobami przedłużał agonię przedsiębiorstwa uzyskując w tym czasie nawet pomoc publiczną, co jedynie powiększyło narastający deficyt. O nieudolności świadczy natomiast sposób zarządzania zespołem torów wyścigów konnych na warszawskim Służewcu, a szczególnie brak jasnej koncepcji zagospodarowania i utrzymania go w należytym stanie oraz nieumiejętność takiego zorganizowanie wyścigów, by zamiast strat zaczęły na powrót przynosić zyski.

Zakończone w 2009 r. kontrole NIK świadczą dobitnie, iż efektywność nie jest w wielu wypadkach cechą dominującą w zarządzaniu zasobami publicznymi. Dowodzą również, że zasoby te nie są w wystarczającym stopniu zabezpieczone przed szkodliwymi oddziaływaniami wynikającymi z ignorancji, nieudolności, braku profesjonalizmu, czy też chęci przysporzenia korzyści poszczególnym podmiotom lub osobom prywatnym. Brakuje uciążliwych może, ale skutecznych mechanizmów podobnych do tych, jakie regulują zasady udzielania pomocy, wykorzystywania i rozliczania funduszy unijnych. Do tym większej odpowiedzialności za prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi i narodowym majątkiem powinny się zatem poczuwać organy, instytucje i komórki powołane do nadzoru i kontroli. Niestety, nie wskazują na to wcale liczne nieprawidłowości, do jakich dochodziło w kontrolowanych jednostkach mających wpływ na zarządzanie publicznymi zasobami.

Wyniki ważniejszych kontroli

1. Pozytywnie, choć nie bez zastrzeżeń, oceniła NIK **zarządzanie długiem Skarbu Państwa i płynnością budżetu państwa** w latach 2006-2007 i I półroczu 2008 r. [por. zał. nr 4, str. 12]. Minister Finansów poprawnie wykonywał związane z tym czynności. Zobowiązania Skarbu Państwa wynikające z emisji skarbowych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, były regulowane terminowo i w sposób prawidłowy. Utrzymana też została płynność budżetu państwa, a informacje o wysokości długu Skarbu Państwa i jego strukturze, podawane przez Ministerstwo Finansów, były zgodne z danym w ewidencji księgowej i sprawozdawczości.

W okresie objętym kontrolą zadłużenie Skarbu Państwa po raz pierwszy przekroczyło 500 mld zł. W 2008 r., wskutek pogorszenia koniunktury gospodarczej i deprecjacji złotego, państwowy dług publiczny wzrastał szybciej od tempa wzrostu produktu krajowego brutto, osiągając 44,8% PKB. Utrzymywanie się tego trendu grozi, w ocenie NIK, przekroczeniem pierwszego i kolejnych progów ostrożnościowych określonych w *ustawie o finansach publicznych* (50% i 55% PKB). Oznaczałoby to konieczność podjęcia restrykcyjnych kroków zmierzających do ograniczenia deficytu.

Minister Finansów zarządzał długiem Skarbu Państwa zgodnie ze strategią zatwierdzoną przez Radę Ministrów. Zdaniem NIK, podejmowane przez niego działania na ogół odpowiadały przyjętym założeniom. Decyzje o formach zaciągnięcia długu były w większości zasadne i gospodarne. Odstępstwem od wspomnianych założeń była większa, niż wynikałoby to z bieżących potrzeb, sprzedaż skarbowych papierów wartościowych w 2008 r. na kwotę 2,8 mld zł, co spowodowało konieczność poniesienia wydatków na ich obsługę w wysokości 57 mln zł. Było ono jednak wymuszone sytuacją rynkową – spadł popyt na emitowane przez Skarb Państwa instrumenty średnio- i długookresowe. W tej sytuacji celowa była dokonana przez Ministerstwo Finansów korekta planów finansowania, zwiększająca emisję bonów skarbowych.

Funkcję agenta emisji obligacji detalicznych pełniła PKO BP SA. Kontrola wykazała, że bank prawidłowo przygotowywał, prowadził i rozliczał sprzedaż, wykup i obsługę tych papierów wartościowych oraz prowadził działania promocyjne i marketingowe. Jednak Ministerstwo Finansów ze zbyt dużym wyprzedzeniem przekazywało bankowi środki na wykup obligacji. Na nieoprocentowanym koncie nawet przez 12 dni pozostawało średnio 195 mln zł. Gdyby kwota ta została zdeponowana na lokatach w NBP czy BGK i przekazana do PKO

BP SA dopiero na 2 dni przed terminem płatności, na które miała być przeznaczona, budżet państwa zyskałby z tytułu odsetek 4-5 mln zł rocznie. Stwierdzono również, że średni dzienny stan lokat Ministra Finansów w bankach bez racjonalnych podstaw wzrósł z 5,9 mld zł w 2005 r. do 8,9 mld zł w 2007 r. Utrzymywanie poziomu lokat wyższego niż uzasadniony sytuacją rynkową i budżetową powodowało konieczność ponoszenia zbędnych kosztów pozyskania środków.

Minister Finansów zapewnił utrzymanie płynności budżetu państwa, na finansowanie deficytu wykorzystane zostały jednak środki z zaliczki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Takie źródło czasowego pokrycia potrzeb pożyczkowych było wprawdzie korzystniejsze niż emisja skarbowych papierów wartościowych, lecz obowiązujące przepisy nie przewidywały podobnego rozwiązania.

Znaczące usprawnienie zarządzania środkami miało nastąpić po pełnym wdrożeniu informatycznego systemu obsługi budżetu państwa *Trezor*. Zakończenie prac, planowane pierwotnie na 2002 r., było jednak wielokrotnie przekładane. W końcu 2008 r. działały niektóre moduły, ale system nie został doprowadzony do stanu umożliwiającego osiągnięcie zakładanego celu. W wyniku kolejnych opóźnień uruchomienie pełnej obsługi budżetu państwa zostało przesunięte na I kwartał 2010 r. Przyczyną były nieprawidłowości w sposobie planowania, organizacji i zarządzania projektem budowy systemu, a także niezapewnienie przez Ministerstwo Finansów infrastruktury teleinformatycznej niezbędnej do jego funkcjonowania.

2. Wśród powodów podjęcia kontroli **egzekwowania przez naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych i niepodatkowych** [por. zał. nr 4, str. 11] wymienić należy przede wszystkim pogorszenie się efektywności prowadzonych w latach 2005-2006 postępowań egzekucyjnych, wysoki stan zadłużeń podatkowych, zaległości w składkach na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz z tytułu mandatów, a także wyniki poprzednich badań NIK, szczególnie kontroli egzekwowania przez urzędy skarbowe zaległości podatkowych w 2004 r. Wykazała ona, że wzrost tego rodzaju zaległości był w znacznej mierze skutkiem ich opieszałego i nieskutecznego egzekwowania, lub zaniechania czynności windykacyjnych. Podobne nieprawidłowości ujawniła kontrola realizacji przez urzędy skarbowe dochodów budżetu państwa z podatku od towarów i usług, przeprowadzona w 2005 r. Na niezadawalającą efektywność egzekucji należności podatkowych Izba wskazywała corocznie, wydając opinię w kwestii wykonania budżetu państwa.

W latach 2007-2008 (I półrocze) nastąpiła pewna poprawa – wzrosła kwota wyegzekwowanych zaległości,

niewiele skuteczniej pracowały działy egzekucji. Odnotowaną zmianę trudno jednak uznać za znaczącą. Ustalenia kontroli nadal wskazują na opieszałość w dochodzeniu należności, brak zabezpieczeń majątkowych, zaniechanie poszukiwania składników majątku, a także niepodejmowanie działań w celu ustalenia zobowiązanych osób trzecich lub następców prawnych. Urzędy skarbowe ograniczały się do najprostszych czynności egzekucyjnych, takich jak egzekucja z pieniędzy, wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń emerytalnych i rentowych. Nie korzystały lub korzystały sporadycznie z możliwości egzekucji z papierów wartościowych, praw z instrumentów finansowych, weksli, udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, autorskich praw majątkowych. W 2007 r. w ten sposób ściągnięto zaledwie 0,6% ogółu wyegzekwowanych kwot, a w I półroczu 2008 r. – 0,1%. Pomimo znacznych zaległości zabezpieczonych w formie hipoteki przymusowej, w znikomym stopniu prowadzono egzekucję z nieruchomości. Podobnie niewielki udział w odzyskanych kwotach miała egzekucja z ruchomości.

O niezadowalającej sprawności działania organów egzekucyjnych świadczą również znaczne kwoty przedawnionych należności budżetu państwa. W 2007 r. zaległości odpisane z tego tytułu wzrosły o 4,3%, powiększyła się także o 18% w porównaniu do 2006 r. kwota należności zagrożonych przedawnieniem, która na koniec 2007 r. wynosiła 5,4 mld zł. Przyczyną w wielu wypadkach była niewystarczająca skuteczność w działaniach urzędów.

Dochodzenie należności pieniężnych w trybie egzekucji administracyjnej utrudniały okoliczności niezależne od organów egzekucyjnych. Zaliczyć do nich trzeba skomplikowaną procedurę, nieprecyzyjne przepisy budzące wątpliwości interpretacyjne, nadmierne obciążenie pracą urzędów skarbowych, niekonkurencyjne wynagrodzenia utrudniające utrzymanie doświadczonej i wykształconej kadry oraz przeszkody natury organizacyjnej. Jednak w okresie objętym kontrolą Ministerstwo Finansów, świadome tych wszystkich ograniczeń, nie wprowadziło żadnych skutecznych rozwiązań mających na celu ich usunięcie. Do końca 2008 r. nie podjęto decyzji dotyczących struktury organów egzekucyjnych i dalszego przebiegu prac nad przygotowywanym od dwóch lat projektem zmian w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 2005-2007, NIK kilkakrotnie kierowała do Ministra Finansów wnioski o poprawę ściągalności należności, usprawnienie procesów egzekucji oraz zapobieganie przedawnieniom należności. Wnioski te w znacznej mierze pozostają nadal aktualne.

3. Pobór podatku dochodowego od osób prawnych [por. zał. nr 4, str. 10] był przedmiotem kontroli przeprowadzonej w 2002 r. Stwierdzono wówczas, że efektywność postępowania egzekucyjnego obniżyła się, chociaż wskaźnik zaległości objętych takim postępowaniem wzrósł. Podmioty gospodarcze nie dotrzymywały terminów, w jakich winny składać deklaracje i zeznania podatkowe, a część podatników w ogóle zaniechała wypełniania tego obowiązku. Nastąpił również znaczący wzrost deklarowanych strat finansowych, obniżających dochód brutto podatników. Mimo tych niepokojących zjawisk, liczba kontroli dokonywanych u podatników przez urzędy skarbowe malała.

Od tego czasu w ustawie regulującej zasady opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych wprowadzone zostały liczne zmiany, m.in. zmniejszeniu do 19% uległa wysokość stawki podatku, a od 2007 r. zniesiono obowiązek składania comiesięcznych deklaracji. Dla obsługi podmiotów gospodarczych osiągających znaczne przychody i podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, utworzono wyspecjalizowane, tzw. „duże” urzędy skarbowe. Wprowadzono też, wspomagający pracę urzędów skarbowych, jednolity centralny system informatyczny.

Badania obejmujące lata 2006 i 2007 i I półrocze 2008 r. pozwoliły ogólnie pozytywnie ocenić dokonywany przez urzędy skarbowe pobór podatku. Wysoki poziom dochodów z tego podatku był jednak efektem dobrej koniunktury gospodarczej. Mniejsza w tym była natomiast zasługa urzędów, które nie odnotowały znaczącej poprawy w egzekwowaniu należności od podmiotów niewywiązujących się właściwie z obowiązków podatkowych.

Kontrola wykazała, że nastąpiło pogorszenie skuteczności egzekucji w CIT, mierzonej relacją kwoty zaległości wyegzekwowanych do zaległości objętych tytułami egzekucyjnymi. W co drugim urzędzie czynności w tym kierunku podejmowano ze znaczną zwłoką, nie wykorzystywano informacji o wierzytelnościach podatników, nie śledzono przebiegu postępowań upadłościowych, by po ich zakończeniu wznowić postępowanie egzekucyjne lub przenieść odpowiedzialność za zobowiązania podatnika na osoby trzecie. W konsekwencji wskaźnik skuteczności egzekucji prowadzonych wobec tych osób nie przekroczył 1%, na co wpływ miały głównie opóźnienia w podejmowaniu postępowań i ich przewlekłość, co pozwalało zobowiązany pozbyć się majątku lub zmienić miejsce zamieszkania.

Jedynie w 5 spośród 19 kontrolowanych urzędów prawidłowo monitorowano składanie zeznań przez podatników oraz podejmowano bez zwłoki czynności dyscyplinujące. W pozostałych nie reagowano zdecydowanie na to narusze-

nie przepisów, zdarzały się nawet przypadki przedawnienia wszczęcia postępowania karnego skarbowego, bowiem karalność ustala przed sporządzeniem wniosków. Także sprawdzanie, po zniesieniu od stycznia 2007 r. obowiązku składania deklaracji miesięcznych, czy podatnicy wpłacali zaliczki w odpowiedniej wysokości, odbywało się sporadycznie. W ciągu półtora roku 401 urzędów skarbowych zajmujących się poborem podatku dochodowego od osób prawnych przeprowadziło tylko 126 takich doraźnych kontroli. Tymczasem na konieczność skontrolowania prawidłowości wpłacanych zaliczek na CIT wskazuje choćby fakt, iż kontrole u podatników podatku dochodowego od osób fizycznych rozliczających się w formie ryczałtu ewidencjonowanego w ponad 75% przypadków zakończyły się wykryciem błędów podatkowych.

NIK zwróciła uwagę, że w wielu sprawach, szczególnie trwających latami, trudno ustalić odpowiedzialność pracowników i prawdziwe przyczyny zaniedbań. Stwierdzone nieprawidłowości mogą również wskazywać na zagrożenie korupcją, zwłaszcza przy słabościach kontroli wewnętrznej. Konieczne są zatem dalsze działania Ministerstwa Finansów zwiększające skuteczność pracy organów podatkowych, możliwie wcześniej eliminujące ewentualne uchybienia oraz zapobiegające tego rodzaju zjawiskom.

4. Kontrola *efektywności egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalania lub określania i pobierania właściwy jest organ gminy* [por. zał. nr 4, str. 71], pozwoliła ogólnie pozytywnie ocenić wykonywanie w urzędach 15 miast egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których organem podatkowym pierwszej instancji jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Są to m.in. podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, opłaty: od posiadania psów, targowa, miejscowa, planistyczna, uzdrowska, za pobyt w izbie wytrzeźwień oraz za zajęcie pasa drogowego. Zaległości z tego tytułu zmniejszyły się na koniec 2007 r. w porównaniu ze stanem sprzed dwóch lat o 5,5%. We wszystkich kontrolowanych urzędach miast efekty finansowe egzekucji przewyższały ponoszone na nie koszty, choć określający je wskaźnik był zróżnicowany i wahał się w poszczególnych jednostkach od 2 do 34. Ewidencje podatków i opłat spełniały określone w tej mierze wymogi, a wszystkie należności wynikające z decyzji podatkowych zostały ujęte w ewidencji księgowej.

Do obsługi ewidencji należności z tytułu podatków i opłat lokalnych we wszystkich kontrolowanych urzędach miast wykorzystywano systemy informatyczne. W dziesięciu z nich miały one jednak poważny mankament – uniemożliwiały monitorowanie stanu zaległości. Wpływało to

negatywnie zarówno na przygotowanie i prowadzenie, jak i na dokonanie bieżącej oceny przebiegu postępowań egzekucyjnych. Stwierdzono również, iż w ośmiu urzędach miast zapisy w ewidencjach księgowych nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu zaległości, wskutek czego sprawozdania budżetowe były nierzetelne. W ani jednej jednostce nie przestrzegano obowiązku działania bez zbędnej zwłoki przy wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych oraz przy podejmowaniu pierwszej i kolejnych czynności egzekucyjnych. Prawie połowę upomnień oraz ponad 40% tytułów wykonawczych wystawiono po upływie 30 dni od daty płatności, a w skrajnych przypadkach stało się to dopiero po kilku latach. Prezydenci siedmiu miast nie podjęli w danym roku kalendarzowym żadnych czynności wobec 9-12% zaległości z tytułu podatków i opłat, a więc stanowiących istotną część dochodów tych jednostek.

Prawie wszyscy prezydenci ustalili wprawdzie pisemne procedury dla procesów systemu kontroli finansowej, nie określili w nich jednak nieprzekraczalnych terminów wystawiania upomnień, tytułów wykonawczych oraz podejmowania kolejnych czynności w ramach postępowań egzekucyjnych. Pozwalało to na dowolność w działaniu pracowników – możliwość świadomego opóźniania lub swobodnego ustalania kolejności załatwiania spraw.

W okresie objętym badaniami NIK, w dziewięciu urzędach miast kompleksowe kontrole gospodarki finansowej przeprowadziły regionalne izby obrachunkowe. Jeśli chodzi o podatki i opłaty, do najczęściej występujących nieprawidłowości należały m.in.: nieprawidłowe udzielanie ulg podatkowych, brak lub nieterminowe prowadzenie działań windykacyjnych, brak kontroli podatkowych w zakresie wywiązywania się z obowiązku podatkowego. Mimo że prezydenci poinformowali RIO o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków, to w ocenie NIK większość z nich nie została w pełni wykonana.

Z kolei kontrola przeprowadzona w 15 urzędach skarbowych wykazała, iż w latach 2006-2007 oraz pierwszych czterech miesiącach 2008 r. wpłynęło do nich od prezydentów miast prawie 23,5 tys. tytułów wykonawczych. Tylko jeden z owych urzędów wprowadził do systemu Egapoltax, co jest niezbędne do podjęcia czynności egzekucyjnych, wszystkie tytuły w czasie krótszym niż 30 dni. W dwóch urzędach ponad połowę, a w dwóch innych więcej niż 90% objętych badaniem tytułów wprowadzono z opóźnieniem, niekiedy nawet kilkunastomiesięcznym. Również czynności egzekucyjne prowadzono w sposób opieszaly. Ustalenia kontroli wskazują ponadto na zmniejszającą się skuteczność egzekucji prowadzonej przez urzędy w odniesieniu do tytułów przekazanych przez prezydentów miast.

5. Obszarem szczególnie podatnym na występowanie nieprawidłowości, a ponadto zagrożonym korupcją, okazało się **stosowanie przez gminy ulg w spłacie zobowiązań podmiotów działających na ich terenie** [por. zał. nr 4, str. 91]. Zobowiązania te wynikają z przepisów o dochodach własnych gmin, na które składają się m.in. wpływy z podatku od nieruchomości, od środków transportowych, podatku rolnego, dochody z majątku oraz z podatku od czynności cywilnoprawnych, a organem uprawnionym do udzielania ulg w ich spłacie jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W latach 2004-2008 ogólna kwota ulg w 18 kontrolowanych gminach wyniosła prawie 137 mln zł, co stanowiło niemal 4% ich dochodów własnych, przy czym głównym beneficjentem były podmioty prowadzące działalność gospodarczą.

Kontrola wykazała, że w prowadzeniu spraw dotyczących udzielania ulg w zapłacie należności stanowiących dochody własne gmin miały miejsce działania nielegalne, nierzetelne i niegospodarne. Ulgi mogły być udzielane niejednokrotnie w sposób dowolny, na co wskazywał brak jednolitych kryteriów w ocenie przedłożonych dowodów, wydawanie w tej samej sprawie odmiennych decyzji bez szczegółowego ich uzasadnienia, udzielanie ulgi lub jej odmowa w przypadku podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji finansowej, a także powoływanie się na bliżej niesprecyzowany interes publiczny lub ważny interes podatnika. Ulgi przyznawane były wielokrotnie tym samym podmiotom – w latach 2004-2008 liczba podmiotów którym udzielono ulg ponadtrzykrotnie wahała się w poszczególnych jednostkach od 6 do 108. Niejasne procedury i nieprzejrzyste kryteria udzielania ulg zwiększały zagrożenie korupcją.

NIK krytyce poddała sposób prowadzenia przez prezydentów i burmistrzów postępowań w sprawie udzielania ulg w spłacie zobowiązań oraz pomocy *de minimis* – udzielanej przedsiębiorcom pomocy publicznej o niewielkich rozmiarach, niewymagającej notyfikacji Komisji Europejskiej. Nagminnie przekraczany był termin załatwiania spraw i niewykonywany obowiązek powiadamiania o zwłoce. Brakowało dokumentacji prowadzonych spraw lub była ona niekompletna. Część ustaleń nie została utrwalona w formie pisemnej. W decyzjach często brakowało uzasadnienia prawnego lub przywoływany był niewłaściwy przepis. Również w przypadku pomocy *de minimis* postępowania w wielu wypadkach niewłaściwie prowadzono i dokumentowano. Najczęściej powtarzającym się błędem było nieegzekwowanie od zainteresowanych podmiotów zaświadczeń o otrzymanej dotychczas pomocy *de minimis*.

Należności gmin egzekwowane były opieszale. W wielu jednostkach nie prowadzono ewidencji upomnień, w aktach

brakowało dowodów wystawienia tytułów wykonawczych, nie kontrolowano systematycznie, czy należności regulowane są w terminie. Opóźnienia w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych w istotny sposób obniżały skuteczność egzekucji. Znaczny upływ czasu między terminem zapłaty należności, a wystawieniem upomnienia lub tytułu umożliwiał dłużnikom wyzbycie się składników majątkowych, mogących stanowić przedmiot zajęcia, a także pozwalał im żywić przekonanie o realnej możliwości uniknięcia windykacji.

Kontrolowani za przyczyny wymienionych nieprawidłowości uznawali głównie braki kadrowe, „przeoczenia” oraz nieprawidłowe prowadzenie postępowań przez pracowników. Wskazywano także na błędną interpretację przepisów, co świadczyło o niewystarczającym poziomie znajomości prawa wśród pracowników urzędów, ale również – o tolerowaniu braków w tym względzie przez kierownictwa badanych jednostek. Do głównych powodów utrzymywania się negatywnych zjawisk w kontrolowanej sferze zagadnień należałoby zatem zaliczyć także brak skutecznego nadzoru oraz słabość kontroli wewnętrznej i audytu.

6. Jeśli chodzi o gospodarowanie środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych, w zdecydowanej większości sprawnie i w zgodzie z przepisami przebiegało **umarzanie wierzytelności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczących środków Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa** [por. zał. nr 4, str. 52]. Głównym celem tego funduszu, funkcjonującego w latach 1992-1993, było przeciwdziałanie negatywnym skutkom narastania zobowiązań finansowych sektora rolno-przetwórczego wobec banków w wyniku gwałtownego wzrostu oprocentowania kredytów.

Cel ten zamierzano osiągnąć drogą wykupu ze środków budżetowych wierzytelności banków w stosunku do zadłużonych podmiotów oraz udzielania z tychże środków preferencyjnych kredytów. Z początkiem 1994 r. zobowiązania i wierzytelności FRiOR przejęła Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a jej prezes upoważniony został – w uzasadnionych wypadkach – do umarzania zadłużenia w całości lub częściowo, rozkładania na raty, względnie odraczania terminu spłaty. Zgodnie z *ustawą o utworzeniu ARiMR*, wierzytelność mogła zostać umorzona m.in. wówczas, jeśli nie udało się odzyskać jej w wyniku postępowania likwidacyjnego lub upadłościowego, jeżeli koszty postępowania egzekucyjnego byłyby wyższe od dochodzonej kwoty, nie można było ustalić miejsca pobytu dłużnika, ewentualnie dłużnik zmarł, poniósł szkody w wyniku klęsk naturalnych lub stał się niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym.

Kontrola wykazała, że zasady te były przestrzegane. Przy rozpatrywaniu wniosków dłużników stosowano jednolite kryteria, nie udzielano ulg osobom nieuprawnionym, nie zdarzały się też przypadki nieuzasadnionej odmowy umorzenia zadłużenia. W okresie od 17 października 2003 r. do 30 kwietnia 2007 r. zawartych zostało ogółem 1.126 umów, w tym 987 o umorzenie należności w całości, 63 w części i 78 umów o rozłożenie zadłużenia na raty. Na podkreślenie zasługuje działalność informacyjna Agencji, która zawiadomienia o możliwości ubiegania się o umorzenie wierzytelności byłego FRiOR wywiesiła w siedzibach swoich oddziałów regionalnych i biur powiatowych, umieściła na stronie internetowej, a także powiadamiała dłużników pisemnie. Agencja nie informowała jednak o możliwości umarzenia zadłużenia w ramach pomocy *de minimis* na podstawie rozporządzenia unijnego.

Zastrzeżenia budziło natomiast nadmierne przeciąganie się procedury rozpatrywania wniosków, zwłaszcza gdy były one niekompletne. W Agencji spośród 266 takich wniosków ponad połowę weryfikowano dłużej niż miesiąc, 11 ponad 10 miesięcy, a jeden nawet aż 750 dni. W kilku przypadkach od momentu wpłynięcia wniosku do wysłania pisma o jego uzupełnienie minęło od roku do dwóch lat. Prezes ARiMR powolne tempo załatwiania spraw tłumaczył niewystarczającą obsadą kadrową, zmianami organizacyjnymi, a także faktem, iż rozpatrywanie wniosków umorzeniowych było dodatkowym zadaniem pracowników zajmujących się dochodzeniem należności Agencji. Wyjaśnił też, że ustawodawca nie określił terminu, w jakim Agencja winna wystąpić do dłużnika o uzupełnienie wniosku, ani nie wskazał, w jakim czasie wniosek powinien zostać rozpatrzony. Postępowanie wydłużała dodatkowo konieczność wyrażenia zgody na oddłużenie przez Ministra Finansów, wymaganej w przypadku, gdy umarzana kwota przekraczała 15 tys. zł.

NIK zwróciła uwagę, że w stosowanej przez ARiMR procedurze postępowania przy rozpatrywaniu wniosków nie określono zasad prowadzenia rejestru wniosków, ustalania faktycznej wielkości zadłużenia i terminów weryfikacji załączonej dokumentacji. Ponadto nie ustalono rodzaju dokumentów, które powinny składać się na kompletny wniosek kierowany do Ministra Finansów przez prezesa Agencji. Minister Finansów ze swej strony nie określił zaś, co powinien zawierać taki wniosek, nie ustalił też szczegółowych procedur i zasad rozpatrywania wniosków przez powołany przez niego w tym celu zespół.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono audytów ani kontroli wewnętrznych poświęconych umarzeniu wierzytelności byłego FRiOR. Minister Finansów tłumaczył to zaniechaniem m.in. brakiem sygnałów o nieprawidłowościach,

zaś prezes ARiMR małą liczbą pracowników oraz faktem, że komórki organizacyjne Agencji nie zgłaszały takiej potrzeby.

7. Poprawnie funkcjonował system doradztwa rolniczego, zarówno jeśli chodzi o realizację związanych z tym ustawowych zadań, jak i sposób prowadzenia gospodarki finansowej. Kontrola, której celem było zbadanie **wykorzystania środków publicznych przez państwowe jednostki doradztwa rolniczego** [por. zał. nr 4, str. 55] wykazała, że w latach 2005-2007 oraz I półroczu 2008 r. znacznie wzrosła liczba rolników i mieszkańców wsi korzystających z usług tego rodzaju ośrodków. Jednostki owe zajmowały się m.in. edukacją rolniczą, propagowały zasady nowoczesnej produkcji rolnej, promowały pozarolnicze formy aktywności gospodarczej, prowadziły działalność informacyjną, a także udzielały wszechstronnej pomocy w sporządzaniu dokumentacji niezbędnej do uzyskania wsparcia z funduszy Unii Europejskiej. Do końca 2008 r. wszyscy specjaliści zatrudnieni w skontrolowanych jednostkach byli przygotowani do świadczenia usług doradczych związanych ze spełnianiem przez rolników wymagań *wzajemnej zgodności*, które w Polsce zaczęły obowiązywać od 2009 r.

W ocenie NIK, działalność jednostek doradztwa rolniczego przyczyniła się do efektywnego wykorzystania środków finansowych przewidzianych dla Polski w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006, a także Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, które do końca grudnia 2008 r. spożytkowane zostały w 96,4% i 94,8%. Jednostki, o których mowa, odegrały również istotną rolę w pełnym wykorzystaniu przez Polskę środków Specjalnego Akcesyjnego Programu na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich SAPARD.

Wyniki przeprowadzonych kontroli wskazują, że uzyskane przez jednostki doradztwa rolniczego środki finansowe – w tym pochodzące z dotacji budżetowych – wykorzystane zostały w sposób celowy, gospodarny i oszczędny. Główną pozycją poniesionych kosztów były wynagrodzenia i pochodne, kolejnymi – usługi remontowe, serwisowe, bankowe, transportowe, koszty materiałów i energii, wreszcie wydatki majątkowe, na które składały się przede wszystkim remonty budynków i pomieszczeń oraz zakupy samochodów, zestawów komputerowych, urządzeń biurowych itp.

Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła uwag do sprawowanego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadzoru nad działalnością Centrum Doradztwa Rolniczego – jednostki odpowiedzialnej za doskonalenie doradców i specjalistów. Kontrola przeprowadzona w MRiRW wykazała jednak, że

proces zatwierdzania rocznych programów działalności i planów finansowych CDR, a także sprawozdań z ich realizacji, z powodu licznych błędów i niejasności był długotrwały. Z powyższych przyczyn, program działalności oraz plan finansowy Centrum na 2007 r. zatwierdzono po upływie 3 miesięcy od daty przedłożenia wspomnianemu ministrowi, program działalności na 2008 r. po 4 miesiącach, a plan finansowy na 2008 r. oraz sprawozdanie z realizacji planu za 2007 r. nie zostały zatwierdzone do dnia zakończenia kontroli NIK (22 lipca 2008 r.).

Negatywnie, jako niewystarczający i nie do końca skuteczny, oceniła natomiast Izba nadzór wojewodów nad podległymi jednostkami doradztwa rolniczego. Nie zawsze przekazywane były wojewodzie do zatwierdzenia plany finansowe, a te zatwierdzone niejednokrotnie trafiały do Ministerstwa Finansów z wielomiesięcznym opóźnieniem. W kilku przypadkach nie zostały przekazane do tego resortu sprawozdania z realizacji owych planów. Uzasadnione wątpliwości budzić mogła prawidłowość gospodarowania składnikami majątkowymi, a także fakt nierozliczenia się w całości przez pracowników wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego ze środków finansowych uzyskanych za wykonane odpłatnie usługi w postaci sporządzenia *planów rolno-środowiskowych* rolnikom ubiegającym się o płatności w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

8. Poważne zastrzeżenia budziła ***prawidłowość zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej*** [por. zał. nr 4, str. 81]. Kontrola przeprowadzona w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim oraz wybranych gminach tego województwa, obejmująca lata 2006-2008, ujawniła wiele uchybień w działaniach jednostek zaangażowanych we wspomniane przedsięwzięcie.

Postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej. Na jego realizację gmina otrzymuje dotację celową z budżetu państwa. Zasady ustalania kwoty i przyznawania zwrotu podatku, terminy składania wniosków, terminy wypłat zwrotu podatku, a także zasady zwrotu podatku pobranego nienależnie lub w nadmiernej wysokości regulują szczegółowo przepisy. W kontrolowanych jednostkach były one jednak niejednokrotnie łamane. Znaczna część wniosków producentów rolnych o zwrot podatku akcyzowego nie została zweryfikowana lub zrobiono to nierzetelnie. Decyzje w tej sprawie wydawane były z naruszeniem prawa i przez nieuprawnione osoby. Zwroty podatku ustalane były i dokonywane w niewłaściwych kwotach, a rozliczenia dotacji i sprawozdania rzeczowo-fi-

nansowe – sporządzane nierzetelnie oraz przekazywane do właściwych organów z opóźnieniem.

Zdaniem NIK, nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach stanowiły wynik braku należytego nadzoru i kontroli ze strony służb podległych wojewodzie, a także niewłaściwej organizacji i wadliwego funkcjonowania kontroli wewnętrznej w urzędach gmin. O nieprawidłowym wykonywaniu funkcji kontrolnych świadczy fakt, iż w 3 spośród 15 kontrolowanych jednostek szczebla gminnego zadania dotyczące zwrotu podatku akcyzowego nie były określone w regulaminach organizacyjnych i zostały do nich wprowadzone dopiero w trakcie kontroli NIK. W dwóch gminach w ogóle nie funkcjonowała kontrola wewnętrzna, a organizacja pracy stwarzała zagrożenie korupcją, ponieważ całość spraw związanych ze zwrotem podatku akcyzowego prowadził jeden pracownik.

Istotną przeszkodę w prawidłowym wykonywaniu ustawowych zadań przypisanych wojewodom i gminom w kwestii będącej przedmiotem kontroli, stanowił brak spójności między różnymi aktami prawnymi regulującymi ten obszar zagadnień. Chodzi tu przede wszystkim o przepisy określające terminy składania wniosków o dotacje, a także terminy rozliczeń i odprowadzania niewykorzystanych kwot do budżetu państwa. Tak więc *rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę* stanowi, iż gminy zwracają wojewodzie kwotę przekraczającą wysokość należnych zwrotów podatku w terminie do 30 czerwca i 31 grudnia danego roku, natomiast z *ustawy o finansach publicznych* oraz rozporządzenia Ministra Finansów wynika, że niewykorzystane dotacje celowe przyznane jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej podlegają zwrotowi do 15 lutego następnego roku. Według wspomnianego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wójt, burmistrz lub prezydent miasta winien złożyć do właściwego wojewody wniosek o przekazanie gminie dotacji do 18 października, tymczasem zgodnie z *ustawą o finansach publicznych* Minister Finansów dokonuje podziału rezerw celowych nie później niż 15 października.

Kontrola wykazała również, że limity zwrotu podatku akcyzowego, wyliczone na podstawie powierzchni użytków rolnych w kontrolowanych gminach, zostały wykorzystane w niespełną 40%. Niewielkie stosunkowo zainteresowanie rolników tą formą wsparcia produkcji rolnej spowodowane było przede wszystkim niskimi stawkami zwrotu podatku, koniecznością gromadzenia i przechowywania dowodów przez długi czas oraz pracochłonnym trybem rozliczania zakupu

oleju napędowego. Zdaniem NIK, należałoby rozważyć takie zmiany w obowiązującej procedurze, by uciążliwości z nią związane nie przeważały nad możliwymi do osiągnięcia korzyściami.

9. Nie do końca właściwie wywiązywały się jednostki samorządu terytorialnego z obowiązków związanych z regulacją rynku napojów alkoholowych, pobieraniem opłat za udzielanie zezwoleń na handel owymi napojami oraz finansowaniem z tego źródła zadań z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania skutkom uzależnień od alkoholu i narkotyków. Kontrola, której tematem było **pobieranie oraz wykorzystanie przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006-2008** [por. zał. nr 4, str. 90], przeprowadzona w 32 gminach położonych w 8 województwach, ujawniła zarówno działania prawidłowe i legalne, jak i sprzeczne z zapisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Do tych pierwszych można zaliczyć przestrzeganie zasady ustalania maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu na określonym terenie, choć w co piątej spośród skontrolowanych gmin można było mieć zastrzeżenia do trybu ustalania zasad usytuowania miejsc sprzedaży alkoholu. O ile marszałkowie województw na ogół w sposób prawidłowy udzielali zezwoleń na hurtowy obrót napojami alkoholowymi, to rzetelność prowadzonych w urzędach gmin postępowań w sprawie udzielenia zezwoleń na sprzedaż detaliczną takich napojów pozostawiała wiele do życzenia. Zezwolenia wydawano na podstawie wniosków niespełniających wymogów formalnych, mimo braku kompletu wymaganych dokumentów i wszystkich niezbędnych informacji o wnioskodawcy, bez uzyskania pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych na temat lokalizacji punktu sprzedaży.

Kontrolujący nie natrafili na istotne uchybienia w ustalaniu wysokości i terminowości wnoszenia opłat pobieranych za zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi. Nieprawidłowości wystąpiły natomiast w części kontrolowanych gmin. Polegały one na błędnym wyliczeniu należnych opłat, rozkładaniu należności na raty, udzielaniu zgody na wniesienie opłaty z opóźnieniem, mimo iż w takim wypadku należało wydać decyzję stwierdzającą wygaśnięcie zezwolenia. Nie kontrolowano przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń lub badania takie obejmowały tylko niektóre punkty sprzedaży. Nie kontrolowano też zgodności ze stanem faktycznym składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży, co otwierało pole do nadużyć i zaniżania należnej opłaty.

Istotnym zagadnieniem było wykorzystywanie zgromadzonych środków. Zgodnie z *ustawą o wychowaniu w trzeźwości*, środki finansowe pozyskane z opłat od zezwoleń na obrót hurtowy i sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych powinny zostać w całości przeznaczone na finansowanie zadań zawartych w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programów przeciwdziałania narkomanii. W rzeczywistości nie zawsze i nie w całości służyły one wymienionym celom. Nieprawidłowości w tym względzie stwierdzono w co trzecim spośród kontrolowanych urzędów marszałkowskich i w prawie 60% urzędów gmin. Najczęściej do kosztów realizacji wspomnianych programów zaliczano wydatki na zadania bądź zakupy niemające z nimi związku, takie jak propagowanie wiedzy o chorobach kardiologicznych, wykłady i szkolenia na temat problemów młodzieży, czy badania naukowe dotyczące zjawiska przemocy. W sześciu urzędach gmin ze środków, o których mowa, sfinansowano m.in. zakupy materiałów z okazji jubileuszu miasta, książek do biblioteki gminnej oraz sprzętu muzycznego dla młodzieżowej orkiestry dętej.

Dochody z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi prawie we wszystkich skontrolowanych jednostkach były jedynym, nie zaś dodatkowym, jak chciał tego ustawodawca, źródłem finansowania zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Co więcej, nie wszystkie uzyskane środki zużyte zostały zgodnie z przeznaczeniem. W latach 2006-2007 część dochodów z tego źródła zwiększała nadwyżkę budżetową bądź została wykorzystana do zmniejszenia deficytu. Tylko 6 gmin niewykorzystane w danym roku środki przenosiło na rok następny, w pozostałych stawały się one źródłem finansowania innych zadań.

10. Od kilku lat wyniki przeprowadzonych przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa, a także kontroli planowania i wykorzystania środków na wynagrodzenia w administracji państwowej, wskazywały na stałe utrzymywanie się znacznej liczby nieobsadzonych stanowisk, przy jednoczesnym pełnym wydatkowaniu kwot przewidzianych na wynagrodzenia. Zjawisko to znalazło pełne potwierdzenie w ustaleniach kontroli **zatrudnienia i wynagrodzeń w urzędach wojewódzkich** [por. zał. nr 4, str. 8]. Badania obejmujące 13 spośród nich wykazało, że w każdym zawiązano był limit zatrudnienia, wskutek czego w latach 2006-2007 istniało około 20% wakatów. Podobnie było w jednostkach podległych wojewodom, w których wykorzystanie limitu wahało się między 77% a 86%, szczególnie w kuratoriach oświaty, wojewódzkich inspektoratach weterynarii, wojewódzkich inspektoratach farmaceutycznych i gospodarstwach pomoc-

nicznych – np. w kuratorium oświaty województwa dolnośląskiego limit zatrudnienia wykorzystano zaledwie w połowie. W pełnej wysokości był natomiast wykonywany plan wydatków na wynagrodzenia. Uzyskane w ten sposób nadwyżki rozdysponowywano między pozostałych pracowników, co pozwalało na zwiększenie przeciętnych wynagrodzeń i miało zapobiec odpływowi wykwalifikowanych pracowników do sektorów samorządowego i prywatnego.

Konsekwencją niewłaściwego planowania etatów i ograniczania ich liczby były opóźnienia i nieprawidłowości wynikające z niedostatków kadrowych i brak jakichkolwiek rezerw. Uwidaczniało się to natychmiast w przypadku zlecenia urzędowi w trakcie roku budżetowego nowych zadań, do których wykonania brakowało pracowników. Na potrzebę usunięcia rozbieżności między rzeczywistą liczbą zatrudnionych a limitem zatrudnienia NIK wskazywała wielokrotnie. Do urealnienia planowanego poziomu zatrudnienia wzywało, na ogół bezskutecznie, również Ministerstwo Finansów. Wojewodowie obawiali się bowiem, zupełnie bezpodstawnie, że sugerowana zmiana spowoduje zmniejszenie planowanego zatrudnienia, a w ślad za tym – również środków na wynagrodzenia.

Problem ten rozwiązała dopiero nowelizacja *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w sferze budżetowej* i zniesienie z dniem 31 grudnia 2009 r. zasady określania limitów zatrudnienia w ustawie budżetowej. Obecnie podstawę do określania wynagrodzeń w roku budżetowym stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego, zwaloryzowane średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń. Nadal pozostaje jednak otwarta kwestia uzależnienia wydatków na wynagrodzenia od zakresu wykonywanych zadań oraz liczby stanowisk pracy niezbędnych do ich realizacji. Zdaniem NIK, samo zniesienie limitów zatrudnienia, bez dokonania zmian w innych regulacjach dotyczących zatrudniania i wynagradzania w instytucjach publicznych – takich jak zasady określania potrzeb kadrowych i taryfikatory wynagrodzeń – nie zapewni radykalnej poprawy planowania i wykorzystania środków na wynagrodzenia.

Nie zawsze zgodnie z przepisami przebiegał proces zatrudniania pracowników. W niektórych przypadkach w ogłoszeniach o naborze niewłaściwie określone były wymagania kwalifikacyjne, nie stosowano zapisanej w *ustawie o służbie cywilnej* zasady otwartego i konkurencyjnego naboru, nie przestrzegano obowiązujących w tej mierze procedur, wojewodowie zaś nagminnie nadużywali uprawnień do zwalniania kandydatów na doradców lub asystentów politycznych z wymogu posiadania określonego wykształcenia i stażu pracy.

Innym ważnym, a również nierozstrzygniętym problemem, jest brak jasnych reguł awansowania, nagradzania

i oceniania pracowników. W praktyce związane z tym procedury i zasady ustalali dyrektorzy generalni urzędów. Zbytnią ogólnikowość przepisów umożliwiały m.in. zatrudnianie dowolnej liczby doradców i pełnomocników osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe bez określenia zakresu ich obowiązków. Stosowany system nagradzania z kolei zaciął rolę motywacyjną, jaką przypisuje mu *ustawa o służbie cywilnej* – był wykorzystywany do podniesienia wynagrodzeń, nie służył zaś nagradzaniu za szczególne osiągnięcia w pracy.

11. Wśród inwestycji finansowanych ze środków publicznych, nie była prowadzona w sposób zgodny z ustanowionym w 2003 r. wieloletnim programem *ochrony brzegów morskich* [por. zał. nr 4, str. 94] przed postępującą erozją. Obserwowany w wyniku długoletnich badań wzrost poziomu Morza Bałtyckiego, spowodowany głównie efektem cieplarnianym, zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi sztormowych. Bez podjęcia radykalnych działań grozi to cofnięciem się linii brzegowej o 150-400 m, nieodwracalną utratą powierzchni lądu szacowanej na 120 km² oraz zagrożeniem powodziowym kolejnych około 2200 km² terenów nadmorskich, na które składają się m.in. Półwysep Helski, mierzeje jezior Jamno, Bukowo i Kopań, nisko położone depresyjne obszary w Trójmieście, Łebie, na Żuławach, a także wysokie brzegi klifowe.

Zjawisko to zamierzano neutralizować drogą selektywnej ochrony linii brzegowej. „Program ochrony brzegów morskich”, obejmujący lata 2004-2023, zakładał utworzenie rejonów chronionych szczególnie intensywnie, co winno doprowadzić do stabilizacji linii brzegowej, a w konsekwencji – do ograniczenia erozji na pozostałych odcinkach. Nakłady na ten cel miały pochodzić częściowo z budżetu państwa, częściowo zaś ze środków pozabudżetowych. Zgodnie z ustawą o ustanowieniu wspomnianego programu, na jego realizacji w latach 2004-2008 powinna zostać przeznaczona z budżetu kwota nie mniejsza niż 141,5 mln zł, liczona w cenach z 2001 r. skorygowanych o wskaźnik inflacji.

Kontrola wykazała, że ministrowie właściwi do spraw gospodarki morskiej nie starali się o zapewnienie w budżecie środków w takiej wysokości, nie podjęli też prób pozyskania środków pozabudżetowych. Jednak nawet okrojona do 130 mln zł kwota, do tego liczona w cenach bieżących, również nie została wykorzystana w całości. Urzędy morskie w Szczecinie, Gdyni i Słupsku wydatkowały nieco ponad 119 mln zł, m.in. z powodu niewyplanowania środków budżetowych, ale również wskutek błędów popełnionych w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych oraz braku konsultacji przyjętych

rozwiązań z mieszkańcami, co pociągnęło za sobą protesty, konieczność wprowadzenia zmian i przesunięcia terminów realizacji poszczególnych zadań. W rezultacie na koniec 2008 r., po upływie czwartej części czasu przeznaczanego na realizację programu, jego zaawansowanie, liczone wielkością kwoty wykorzystanej w stosunku do nakładów przewidzianych ustawą, wyniosło zaledwie 12,5%.

W latach 2004-2008 nadzór wspomnianych ministrów nad realizacją programu był mało skuteczny. Komórki odpowiedzialne za to zadanie, kolejno w resortach infrastruktury, transportu i budownictwa, gospodarki morskiej i ponownie infrastruktury, nie kontrolowały objętych nim przedsięwzięć. Nie weryfikowano także danych i sprawozdań nadsyłanych przez urzędy morskie. Te zaś, prowadząc 31 zadań inwestycyjnych polegających na budowie, rozbudowie i modernizacji urządzeń brzegowych oraz 46 zadań bieżących, związanych m.in. ze sztucznym zasilaniem brzegu morskiego i monitoringiem, dopuściły się wielu nieprawidłowości. Niektóre zamówienia publiczne udzielone zostały z naruszeniem obowiązujących w tej mierze przepisów, odbierane i opłacane były roboty prowadzone niezgodnie z dokumentacją techniczną i specyfikacją istotnych warunków zamówienia, a nawet w ogóle niewykonane, nie naliczono i nie egzekwowano kar umownych. Część dotacji wykorzystana została niezgodnie z przeznaczeniem.

Podstawowym celem programu była stabilizacja linii brzegowej według stanu z 2000 r. Nie wiadomo czy podejmowane działania odnosiły oczekiwany skutek, bowiem organy administracji morskiej знаły ówczesny przebieg linii brzegowej tylko na części jej długości. Mimo iż brak takiej wiedzy uniemożliwiał ocenę uzyskanych efektów, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie wystąpił o zmianę ustawy i określenie w niej linii brzegowej, którą należy utrzymać.

12. Negatywnie oceniono *przygotowanie do realizacji drogi ekspresowej S8 w województwie łódzkim* [por. zał. nr 4, str. 79]. Kontrola poświęcona temu zagadnieniu ujawniła szereg mankamentów w systemie planowania i prowadzenia prac przygotowawczych do rozpoczęcia wspomnianej inwestycji.

Rada Ministrów w sześciu kolejnych rozporządzeniach wydanych w latach 1993-2007 wyznaczała przebieg owej drogi przez Łódź. Taka lokalizacja nie pokrywa się jednak z trasą drogi międzynarodowej E67, biegnącej z Wrocławia do Warszawy przez Piotrków Trybunalski, ustaloną w ratyfikowanej przez Polskę *Umowie Europejskiej o głównych szlakach międzynarodowych* i rekomendowaną przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. Do tej zasadniczej rozbieżności doszło m.in. wskutek braku konsultacji

z samorządami terytorialnymi województwa łódzkiego przed przekazaniem do Komisji Europejskiej przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury propozycji przebiegu przez Polskę korytarzy transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T). Fakt ten ma istotne konsekwencje. Budowa drogi niezajdującej się w tej sieci nie jest dofinansowywana ze środków Funduszu Spójności, których udział sięgać może 85% kosztów, lecz z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, co pozwala liczyć na dopłaty w przedziale 40-70%. Oznaczałoby to zmniejszenie wsparcia środkami unijnymi o około 760 mln zł.

Wyznaczenie obydwu wariantów przebiegu drogi S8 nie zostało oparte na wynikach analiz technicznych, ekonomicznych ani środowiskowych, przemawiających za konkretną lokalizacją. GDDKiA, do której zgodnie z *ustawą o drogach publicznych* należy opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej, nie dysponowała pełnymi analizami, pozwalającymi na oszacowanie skutków i korzyści finansowych, m.in. zobowiązań Skarbu Państwa w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. W GDDKiA brakowało też uregulowań wewnętrznych, ustalających kolejność prowadzenia prac analitycznych przed wyborem optymalnego wariantu przebiegu drogi, co wydłużało ich trwanie i opóźniało rozpoczęcie opracowywania dokumentacji projektowej.

Na stan prac przygotowawczych do budowy drogi S8 negatywnie wpłynął m.in. dwuletni spór o jej przebieg na odcinku Walichnowy – połączenie z planowaną autostradą A1. Wskutek przeciągania się prac studialnych, jeszcze w czasie trwania kontroli nie była gotowa dokumentacja projektowa budowy tego odcinka drogi, stanowiąca podstawę do wydania pozwolenia na budowę. W konsekwencji ten odcinek drogi zaplanowano dopiero na lata 2011-2015, nie znajdzie się zatem wśród zadań, których realizacja zostanie przyspieszona w związku z mistrzostwami w piłce nożnej EURO 2012. Brakuje też ostatecznej decyzji co do lokalizacji odcinka drogi S8 prowadzącego do granicy województwa łódzkiego z mazowieckim, który miał zostać wybudowany w latach 2008-2011. Stan zaawansowania prac przygotowawczych grozi niedotrzymaniem tego terminu.

Brak dokumentacji projektowej oraz decyzji administracyjnych stanowiących podstawę do wykupu nieruchomości i rozpoczęcia realizacji drogi S8 stał się zasadniczym powodem niewielkiego wykorzystania przeznaczonych na ten cel środków finansowych. Mimo przeciągania się prac studialnych i braku wyraźnych efektów, minister właściwy ds. transportu nie przeprowadził w latach 2004-2007 w GDDKiA kontroli pozwalającej poznać przyczyny takiego stanu.

Kontrolą objęto planowanie i przygotowanie 183-kilometrowego fragmentu jednej z 13 dróg ekspresowych, które

mają zostać wybudowane w latach 2008-2012. Nie pozwala to na formułowanie wniosków o charakterze systemowym, zwraca natomiast uwagę zbieżność dokonanych ustaleń z uwagami i ocenami przedstawionymi po kontroli sprawności instytucjonalnej GDDKiA. Podkreślono wówczas m.in. fakt niskiego wykorzystania środków przeznaczonych na budownictwo drogowe, brak wewnętrznych procedur określających sposób realizacji zadań oraz niewystarczający nadzór ministra właściwego ds. transportu nad Generalnym Dyrektorem. Wskazywało to, zdaniem Izby, na potrzebę dokonania w GDDKiA zmian o charakterze systemowym, zarówno w sferze organizacyjnej, prawnej, jak i finansowej.

13. W sposób generalnie poprawny, choć nie zawsze w pełnej zgodzie z obowiązującymi przepisami, przebiegała **realizacja inwestycji sportowych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego** [por. zał. nr 4, str. 92] – przedsięwzięcie objętych dofinansowaniem ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.

Osiem kontrolowanych gmin, w których w latach 2006-2008 wybudowanych zostało z udziałem wspomnianych środków pięć hal widowiskowo-sportowych, dwie kryte pływalnie i jedna sala gimnastyczna, z powołaniem wywiązywało się z funkcji inwestorów. Gminy zapewniły środki finansowe w wysokości odpowiedniej do kosztów i zakresu inwestycji, przygotowały dokumentację, do realizacji przedsięwzięcia przystąpiły dysponując decyzją o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniem na budowę. We wszystkich przypadkach roboty budowlane wykonane zostały zgodnie z projektami i warunkami pozwoleń. Po zakończeniu prac i wyposażeniu obiektów niezwłocznie przystąpiono do ich eksploatacji. Wykorzystywano je zgodnie z przeznaczeniem, na potrzeby sportu i lokalnych społeczności. Odbywały się w nich m.in. zajęcia wychowania fizycznego, nauka pływania, zajęcia i zawody sportowe, imprezy rekreacyjne i integracyjne.

Kontrola ujawniła jednak, że pozytywne efekty osiągnięto niejednokrotnie w okolicznościach, których nie można akceptować bez zastrzeżeń. Kosztorysy projektowanych obiektów sporządzane były zgodnie z możliwościami finansowymi gmin. Według nich określone zostały kwoty zapisane w umowach zawartych z projektantami, wykonawcami robot budowlanych oraz inspektorami nadzoru inwestorskiego. Po uzyskaniu dofinansowania ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, najczęściej już po planowanym terminie zakończenia prac budowlanych lub na krótko przed jego upływem, podejmowane były działania umożliwiające spożytkowanie nadprogramowych środków. Wiązało się to

z udzieleniem wykonawcom zamówień na roboty dodatkowe lub zwiększeniem ich wynagrodzeń, najczęściej bez podstawy prawnej. Przepisy *ustawy – Prawo zamówień publicznych* naruszono we wszystkich skontrolowanych gminach. Dodatkowe zamówienia udzielone zostały w trybie z wolnej ręki lub zapytania o cenę, mimo iż nie było do tego wystarczających przesłanek, niekiedy także przed zawarciem pisemnej umowy lub w ogóle bez zachowania formy pisemnej. W kilku przypadkach zostały zmienione postanowienia umów, choć nie pojawiła się żadna okoliczność niemożliwa do przewidzenia wcześniej, a zmiany były niekorzystne dla zamawiającego, zwiększały bowiem wynagrodzenie wykonawców oraz wydłużały czas realizacji inwestycji.

Większość ujawnionych działań, które zgodnie z literą prawa ocenić należało jako nielegalne i niegospodarne, wiązała się ze zbyt późnym dofinansowaniem gminnych inwestycji sportowych środkami Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej oraz koniecznością zaakceptowania zasad, na jakich można było je wykorzystać. Wykluczały one refundację zapłaconych do tej pory faktur i rachunków. Ponieważ kontrolowane gminy środki FRKF otrzymały w momencie, kiedy prace budowlane były już mocno zaawansowane, aby móc z ich skorzystać, musiały wstrzymać prowadzone roboty, rozszerzyć ich zakres, lub podnieść standard inwestycji. Ale takie zmiany nie zawsze można było wprowadzić nie łamiąc jednocześnie przepisów. Stawiało to inwestora przed dylematem – przestrzegać prawa, czy zrezygnować ze wsparcia. Zdaniem NIK, w celu uniknięcia podobnych sytuacji należałoby rozważyć taką zmianę *rozporządzenia w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej*, by istniała możliwość refundacji wcześniej dokonanych wydatków, lub dofinansowywać wyłącznie inwestycje dopiero rozpoczynane.

14. Prawidłowość postępowania przy wyborze wykonawców sieci gazowych i dostawców środków transportu oraz realizacji zawartych umów przez Pomorską Spółkę Gazownictwa sp. z o.o. w Gdańsku w latach 2006-2007 [por. zał. nr 4, str. 83] zbadana została wskutek nadchodzących sygnałów o niewłaściwym prowadzeniu przez wymieniony podmiot postępowań mających na celu wyłonienie wykonawców zadań inwestycyjnych.

Z dokonanych ustaleń wynika, iż przy udzielaniu przez PSG zamówień na budowę i modernizację sieci gazowniczych oraz na zakup środków transportu miały miejsce istotne nieprawidłowości. W latach 2006-2007 spółka ta na realizację zadań związanych z inwestycjami przeznaczyła łącznie prawie 274 mln zł. Badania objęły 31 postępowań o udzielanie zamówień oraz realizację zawartych umów.

Nieprawidłowości stwierdzono w co drugim spośród nich. Z naruszeniem prawa oraz zasad dobrego gospodarowania wydatkowana została kwota ponad 86,7 mln zł, stanowiąca aż 76,8% wartości skontrolowanych zadań.

W przypadku trzech zamówień sektorowych – udzielanych w celu wykonywania działalności związanej z tworzeniem sieci energetycznych lub z dostarczaniem energii do takich sieci – spółka nie zastosowała przepisów dotyczących zamówień publicznych. Zamówienie na dostawę rur potrzebnych do budowy gazociągu i przyłączy do zakładów produkcyjnych w Ostaszowie udzielone zostało według procedury wewnętrznej, a stało się to, jak wyjaśniono, przez nieuwagę. W dwóch pozostałych przypadkach zamówienia na dostawę samochodów zostały bezpodstawnie podzielone na części, a samochody zakupione z wolnej ręki. Przy wyborze wykonawcy gazociągu Bytów-Słupsk, mimo braku wymaganych przesłanek zastosowano tryb negocjacji bez ogłoszenia, czyli mniej konkurencyjny od trybów podstawowych, tj. przetargu nieograniczonego lub ograniczonego. Udzielając zamówienia na projektowanie i budowę gazociągów pięciokrotnie naruszono uregulowania instrukcji wewnętrznych, dotyczących m.in. terminów składania ofert, wystawiania pełnomocnictw, trybu dokonywania zmian w zawartych umowach.

Na nieuzasadnione koszty naraziło spółkę wniesienie opłat administracyjnych za zajęcie pasa drogowego oraz usunięcie drzew i krzewów znajdujących się na trasie jednego z gazociągów, co w myśl zawartej umowy powinno obciążać wykonawców. Z zasadami gospodarności kłócił się również wybór z wolnej ręki do obsługi prawnej jednej z inwestycji kancelarii prawniczej z Sopotu, mimo iż inna kancelaria oferowała swoje usługi za znacznie niższą cenę, a także zlecenie firmie zewnętrznej za kwotę 0,2 mln zł pełnienia nadzoru inwestorskiego, którą to czynność wcześniej wykonywali pracownicy miejscowego oddziału spółki w ramach swoich obowiązków służbowych. Kontrola realizacji umów na zaprojektowanie i budowę gazociągów wykazała ponadto, że spółka nie egzekwowała od wykonawców kar umownych z tytułu niedotrzymania ustalonych terminów.

Znaczna skala ujawnionych nieprawidłowości, jakie miały miejsce przy udzielaniu zamówień i realizacji podpisanych umów, a szczególnie działania pociągające za sobą zbędne wydatki oraz opieszałość w egzekwowaniu należności spółki, świadczą o dowolności w postępowaniu jej zarządu, nieskutecznie działającym systemie kontroli wewnętrznej oraz braku dostatecznego nadzoru właścicielskiego.

W związku z ustaleniami kontroli do prokuratury skierowane zostało zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia

przestępstwa niegospodarności oraz działaniach na szkodę spółki, zaś do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego w celu nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów *ustawy Prawo zamówień publicznych*.

15. W dziedzinie pomocy publicznej dla przedsiębiorców, wiele pytań i wątpliwości dostarczyła kontrola **funkcjonowania i rozszerzania obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008** [por. zał. nr 4, str. 67]. Te wyodrębnione administracyjnie obszary kraju, gdzie inwestorzy mogą prowadzić działalność gospodarczą na preferencyjnych warunkach, stanowiły w zamyśle jeden z instrumentów polityki regionalnej państwa, stymulujących rozwój słabo rozwiniętych regionów przez przyciągnięcie do nich nowych inwestycji i tworzenie miejsc pracy.

Z tego punktu widzenia specjalne strefy ekonomiczne spełniły związane z nimi oczekiwania. W latach 2006-2008 w 14 aktualnie funkcjonujących SSE powstało prawie 75 tys. miejsc pracy, przedsiębiorcy zainwestowali w uruchamianie przedsięwzięcia 30,7 mld zł, miejscowe gminy mniej wydały na pomoc społeczną, jednocześnie osiągnęły wpływy ze sprzedaży gruntów oraz podatku od nieruchomości. Nie są natomiast znane koszty, jakie dla osiągnięcia tych korzyści poniósł budżet państwa oraz samorządy w postaci dotacji celowych udzielonych przedsiębiorcom, ulg i zwolnień podatkowych, sprzedaży nieruchomości poniżej ich wartości, a także kosztów budowy infrastruktury.

Z dokonanych ustaleń wynika, iż funkcjonowanie istniejących już ponad 10 lat SSE nie było dotąd przedmiotem pogłębionych ocen i analiz. Brak danych na temat wielkości pochodzącej z różnych źródeł pomocy publicznej oraz bilansu korzyści i kosztów nie pozwalał na ocenę efektów gospodarczych, ani zasadności utrzymywania tej formy pobudzania gospodarki w obecnym kształcie. Nie została również wypracowana długofalowa koncepcja działania stref oraz mierniki realizacji celów.

O potrzebie dokładniejszego przyjrzenia się funkcjonowaniu SSE świadczyły również działania sprzeczne z ideą tworzenia stref. W okresie objętym kontrolą Rada Ministrów na wniosek Ministra Gospodarki nowelizowała granice SSE 55 razy. W tym czasie powierzchnia stref powiększyła się z 7,5 tys. ha do 11,8 tys. ha, nie zawsze jednak o tereny znajdujące się w regionie, dla którego strefa została ustanowiona. W kilku przypadkach podstrefy, zamiast na terenach o wysokim bezrobociu, utworzone zostały na obszarach najbardziej gospodarczo rozwiniętych – podstrefy strefy łódzkiej w Warszawie, kostrzyńsko-słubickiej w Poznaniu, pomorskiej w Gdańsku, tarnobrzeskiej i wałbrzyskiej we Wrocławiu oraz

podwrocławskich Kobierzycach. Zmiany dokonywane były najczęściej nie z inicjatywy spółek zarządzających strefami w imieniu Skarbu Państwa lub samorządu województwa, ale zainteresowanych inwestorów, którzy sami szacowali ich efekty i skutki dla budżetu, zaś Ministerstwo Gospodarki nie mogło ocenić, czy przedstawione dane są rzetelne, ponieważ nie prowadziło własnych analiz. Przedsiębiorcy niejednokrotnie uprzedzali, że w przypadku odmowy uruchomienia działalności poza granicami Polski. Naciski takie na ogół okazywały się skuteczne.

Godzenie się na opisane praktyki powodowało, że wspieranie środkami publicznymi poszczególnych projektów inwestycyjnych było korzystne dla inwestorów, ale niekoniecznie dla gospodarki. Stwarzało ponadto warunki do nieuczciwej konkurencji, stawiając w uprzywilejowanej sytuacji przedsiębiorców korzystających z pomocy publicznej w stosunku do podmiotów działających na ogólnych zasadach, a brak ustalonych reguł i procedur kwalifikowania obszarów do włączenia w granice strefy sprzyjał powstawaniu sytuacji korupcyjnych. Warto również zauważyć, że dążenie do powiększania stref nie wynikało z braku terenów do prowadzenia działalności, bowiem trzecia część gruntów znajdujących się w obrębie stref pozostawała niezagospodarowana.

NIK jest świadoma, że obecnie obowiązujące przepisy w sytuacji światowego kryzysu finansowego mogą nie stanowić dostatecznej zachęty dla inwestorów. Ich ewentualna zmiana powinna jednak zostać poprzedzona dokładną analizą opłacalności funkcjonowania SSE, należy też zapewnić skuteczniejszą kontrolę rządu nad ich działalnością i ograniczyć związane z nią negatywne zjawiska.

16. Przystępując do *realizacji Rządowego Programu – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich* w latach 2005-2007 [por. zał. nr 4, str. 48] początkowo zakładano pobudzenie tą drogą aktywności obywateli, natomiast w 2007 r. przyjęto, że przyczyni się on do zwiększenia udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych, co zmieniło rolę tych podmiotów ze wspomaganie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na wykonawcę wspomnianych zadań. Zmianie celu strategicznego nie towarzyszyła jednak istotna zmiana celów bezpośrednich i zasad przyznawania dotacji.

Zgłoszone przez organizacje pozarządowe projekty wybierano w otwartych konkursach ofert organizowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej i dotowano do wysokości 90% kosztów. Wśród 25 kierunków działań objętych dotacjami FIO przeważały projekty z dziedziny zabezpieczenia społecznego – m.in. aktywizacja ludzi starych, wspieranie podstawowych funkcji rodziny, promocja zdrowia, ochrona

praw konsumentów, rozwój poradnictwa i rzecznictwa obywatelskiego, dostęp do informacji publicznej, pielęgnowanie lokalnej i regionalnej tożsamości kulturowej. W latach 2005-2007 na realizację 2,1 tys. projektów przyznano ponad 106 mln zł dotacji.

Kontrola ujawniła również wady systemowe programu. Poważnym mankamentem był brak wskaźników pozwalających zmierzyć stopień realizacji celów FIO. Przy zlecaniu zadań objętych zakresem *ustawy o pomocy społecznej* nie stosowano jej przepisów, co umożliwiała pomijanie w konkursie ofert uregulowań nakazujących uwzględniać m.in. jakość działania i kwalifikacje osób realizujących zadania. Jednocześnie, naruszając *ustawę o finansach publicznych*, dotacjami FIO objęto szereg zadań, których nie można było finansować w ramach programu rządowego, zaś minister naruszył prawo, przyznając 5,7 mln zł dotacji dla 6% projektów, które nie zostały zakwalifikowane w konkursach, bądź w nich w ogóle nie uczestniczyły.

Zasady przyznawania dotacji nie były powiązane z realizacją celów FIO. Oceniając projekt, eksperci uwzględniali wagę społeczną problemu, innowacyjność, dostosowanie do potrzeb adresatów, w znacznie mniejszym stopniu – efekty działań z punktu widzenia celów i priorytetów. Nie określono jednolitych i mierzalnych kryteriów oceny merytorycznej projektów przez ekspertów. Brak takich kryteriów utrudniał wybór najlepszych programów, a także porównanie ocen stosowanych przez ekspertów. Przy dużej różnicy w ich opiniach stosowano dodatkową ocenę, zaś wynikające z niej punkty sumowano z wcześniej uzyskiwanymi, co w nieuzasadniony sposób premiowało słabsze projekty. Skuteczność nadzoru MPiPS nad realizacją Programu FIO osłabiała akceptowanie podawanych przez oferentów niemierzalnych wskaźników efektów realizacji zadań, takich jak wzrost aktywności społecznej, zwiększenie motywacji do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, czy umocnienie sektora pozarządowego. W praktyce pomiar osiągniętych rezultatów sprowadzał się do stwierdzenia wykonania dotowanych działań, zaś nadzór nad dotacjami FIO koncentrował się na analizie wniosków i sprawozdań, co NIK uznała za działanie niewystarczające.

Badania u beneficjentów wykazały, że objęte kontrolą zadania, polegające najczęściej na organizowaniu szkoleń, spotkań informacyjnych i poradnictwie, wykonywane były z reguły w pełnym zakresie. Najwięcej nieprawidłowości NIK stwierdziła w ewidencji księgowej skontrolowanych organizacji oraz ich sprawozdawczości z wykonania zadań. W wielu organizacjach przekraczano dopuszczalne limity wynagrodzeń, jednak najwyższe wy nagrodzenia stwierdzono w organizacjach, których takie limity nie obowiązywały, ponieważ utrzymywały one się wyłącznie z dotacji publicz-

nych. Ułatwiała to powszechna praktyka łączenia dotacji z kilku źródeł przy finansowaniu tych samych zadań oraz niejasne określenie zasad partnerstwa i wnoszenia wkładu własnego. Niektóre dotowane z FIO przedsięwzięcia były zlecane podwykonawcom nie zgłoszonym we wniosku ani w umowie, co niejednokrotnie służyło obchodzeniu limitów wynagrodzeń. Kontrolowane organizacje wskazywały z kolei trudności w prawidłowej realizacji dotowanych z FIO zadań, wynikające przede wszystkim z długiego oczekiwania na rozstrzygnięcie konkursu i podpisanie umowy. W rezultacie wiele umów zawieranych było na krótko przed końcem roku budżetowego, wskutek czego na wykorzystanie środków pozostawało niewiele czasu.

Po zakończeniu realizacji Programu FIO na lata 2005-2007 podjęto decyzję o jego kontynuacji, zwiększając zaplanowane na ten cel środki. Program FIO jest obecnie kontynuowany jako Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009-2013.

17. Pozytywnie ocenione zostało **zarządzanie i wykorzystanie na cele budowlane środków funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego** [por. zał. nr 4, str. 59], przeznaczonych na wspieranie budownictwa mieszkaniowego, realizację inwestycji komunalnych oraz rozwój infrastruktury drogowej i kolejowej. Wspieranie środkami publicznymi rządowych programów społeczno-gospodarczych, programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, stanowiące jeden z podstawowych celów BGK, przyczyniło się do rozwoju inwestycji w wymienionych dziedzinach, zaś bank prawidłowo i zgodnie z przepisami administrował środkami poszczególnych funduszy.

W latach 2005-2007 oraz I kwartale 2008 r. na cele budowlane wykorzystana została kwota ponad 13,6 mld zł – m.in. na udzielanie kredytów i dopłat do ich oprocentowania, kredytów na budowę infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, premie termoizolacyjne, na wsparcie gmin zaangażowanych w tworzenie lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych, a także na sfinansowanie wydatków związanych z realizacją polityki transportowej państwa. Nie zawsze jednak środki na wymienione cele napływały na konta poszczególnych funduszy rytmicznie i w wystarczającej wysokości, nie w każdym wypadku plany wypłat były dostosowane do rzeczywistego zapotrzebowania na środki finansowe, a BGK trafnie określał spodziewany na nie popyt.

Zasilanie trzech funduszy – Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, Funduszu Termomodernizacji i Krajowego Funduszu Drogowego – było niedostateczne. Środki pierwszego z nich, według stanu na 31 grudnia 2006 r., wystarczały na realizację 70% przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych.

W 2005 r. środki Funduszu Termomodernizacji wyczerpały się we wrześniu, a w roku następnym – w maju. Również środki KFD nie zapewniały płynnego finansowania inwestycji.

Z kolei stan środków trzech pozostałych funduszy przewyższał, niekiedy znacznie, zapotrzebowanie na wypłaty. W przypadku Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych przyczyną było m.in. ustalenie maksymalnej kwoty kredytu w wysokości 500 tys. zł oraz ograniczenie kręgu beneficjentów do gmin i związków gmin. Istotny wpływ na niewykonanie planu wypłat z Funduszu Dopłat, przeznaczonych na finansowe wsparcie rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, miało m.in. wolne tempo wprowadzania związanych z tym procedur, a także ograniczenia wskaźników przeliczeniowych kosztów odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych. Niepełne wykonanie planu Funduszu Kolejowego spowodowane zostało natomiast niższymi od zaplanowanych wydatkami na realizację programu rządowego obejmującego inwestycje infrastrukturalne na kolei.

Nie wszyscy beneficjenci wywiązywali się właściwie ze swoich powinności. Część wniosków o przyznanie środków funduszy zawierała niepełne lub błędne dane, dołączone do nich załączniki były niekompletne. Niektórzy inwestorzy przy zlecaniu zadań realizowanych z wykorzystaniem środków funduszy nie przestrzegali procedur wynikających z przepisów o udzielaniu zamówień publicznych, nie dotrzymywali uzgodnionych terminów, a nawet uzyskane środki przeznaczali na inny cel, niż określony w umowie. Zdarzały się przypadki płacenia za niewykonane prace, czy nieegzekwowania kar umownych.

Niepełna realizacja planów wypłat środków niektórych funduszy wynikała często z przyczyn organizacyjnych, lub była rezultatem różnego rodzaju opóźnień, barier i ograniczeń. W pewnej mierze stanowiła również skutek trudności w dostępie do wsparcia – np. spadek zainteresowania kredytami z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego spowodowany został wprowadzeniem skomplikowanej, trzyetapowej procedury rozpatrywania wniosków – niezbędne jest zatem ich usunięcie. Od BGK należałoby z kolei oczekiwać zwiększenia skuteczności kontroli realizacji umów o współpracy zawartych z bankami kredytującymi, lepszego oszacowania zapotrzebowania na środki funduszy, a także realistycznej oceny możliwości ich pozyskania.

18. W kwestii funkcjonowania funduszy celowych, kolejna kontrola poświęcona **gospodarowaniu środkami publicznymi przez wybrane wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej** [por. zał. nr 4, str. 85], podobnie jak badania przeprowadzone poprzednio, pozwoliła pozytywnie ocenić wykorzystanie wspomnianych środków na zadania z zakresu ochrony środowiska.

Kontrolowane fundusze dofinansowywały, zgodnie z *ustawą – Prawo ochrony środowiska*, przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami oraz ochroną powierzchni ziemi, powietrza i wód, w tym zadania inwestycyjne i modernizacyjne służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, m.in. instalacje i urządzenia ochrony przeciwpowodziowej. Działalność ta finansowana była głównie drogą udzielania pożyczek, dopłat do oprocentowania kredytów i pożyczek oraz przyznawania dotacji.

NIK nie zgłosiła zastrzeżeń do celowości dofinansowania przyznanego beneficjentom, osiągniętych dzięki niemu efektów ekologicznych, a także do ustanowionych uregulowań normujących proces udzielania i rozliczania udzielonej pomocy finansowej oraz umarzania pożyczek. W ocenie Izby działaniem racjonalnym było preferowanie przez fundusze dofinansowywania przedsięwzięć proekologicznych w formie zwrotnej, to jest w postaci pożyczek, gdyż skłaniało to beneficjentów do angażowania środków własnych, a funduszom przysparzało dochodów z oprocentowania pożyczonych kwot, które zwiększały stan ich majątku.

Wszystkie dofinansowane przedsięwzięcia, ujęte w skontrolowanych umowach, mieściły się w katalogu zadań wymienionych w *ustawie – Prawo ochrony środowiska*, były też zgodne z obowiązującymi w poszczególnych funduszach kryteriami i listami przedsięwzięć priorytetowych. We wszystkich przypadkach decyzje o udzieleniu pomocy finansowej podjęte zostały przez właściwy organ funduszu, kwoty udzielonych pożyczek nie przekraczały wysokości określonej w wewnętrznych uregulowaniach, a środki finansowe przekazywano beneficjentom na podstawie zawartych z nimi umów. Przyjęte procedury udzielania i rozliczania pożyczek nie zawsze jednak były przestrzegane – w czterech spośród skontrolowanych funduszy w połowie zbadanych umów stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia na etapie rozpatrywania wniosków beneficjentów, zawierania i realizacji umów oraz ich rozliczania. Wskazuje to na zawodność istniejących systemów kontroli wewnętrznej oraz na nieskuteczność działań doradczych audytorów wewnętrznych. Przestrzegane były natomiast zasady i procedury dotyczące umarzania pożyczek, a także udzielania i rozliczania dotacji.

Wolne środki pieniężne gromadzone były w większości na lokatach bankowych. NIK nie kwestionowała celowości takiego czasowego ich inwestowania, o ile nie wpływało ono na poziom finansowego wspomagania przez fundusze przedsięwzięć służących ochronie środowiska. Tymczasem w trzech funduszach część wniosków o dofinansowanie, spełniających obowiązujące kryteria, rozpatrzono negatywnie, uzasadniając odmowę brakiem środków finansowych,

podczas gdy w tym samym czasie znaczne kwoty znajdowały się na oprocentowanych lokatach bankowych. Izba zwróciła uwagę, iż przechowywanie na lokatach środków przeznaczonych na dofinansowywanie przedsięwzięć proekologicznych powinno być ograniczone tylko do niezbędnego minimum, zapewniającego funduszom płynność finansową, bowiem ich podstawowym celem jest nie osiągnięcie zysku, ale wspieranie zadań określonych w *ustawie – Prawo ochrony środowiska*.

19. Gromadzenie i podział środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz gospodarowanie środkami powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej [por. zał. nr 4, str. 82] po raz pierwszy od czasu ich utworzenia w 1999 r. stało się przedmiotem badań o zasięgu ogólnokrajowym. Kontrola, obejmująca 41 jednostek – urzędów marszałkowskich, wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, starostw powiatowych i urzędów gmin – pozwoliła pozytywnie ocenić kontrolowaną działalność, choć ujawniła również wiele nieprawidłowości związanych z gromadzeniem i podziałem wspomnianych środków oraz ich wykorzystaniem przez powiaty i gminy.

Urzędy marszałkowskie na ogół poprawnie wywiązywały się z obowiązków związanych z gromadzeniem wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska. Podobnie było w przypadku wymierzanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska kar administracyjnych za przekroczenie dopuszczalnych norm określonych w pozwoleniach zintegrowanych, pozwoleniach na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, ścieków do wód lub ziemi, wytwarzania odpadów, a także za naruszenie decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska oraz za przekroczenie określonych poziomów hałasu. Środki wpływały na wyodrębnione rachunki bankowe i były przekazywane stamtąd na rachunki odpowiednich funduszy. W latach 2007-2008 w 6 skontrolowanych urzędach marszałkowskich wpływy z tego tytułu rosły, chociaż w tym samym czasie nastąpił spadek liczby podmiotów zobowiązanych do wnoszenia stosownych opłat. Mimo podejmowanych przez skontrolowane urzędy działań, mających na celu uzyskanie pełnych informacji o takich podmiotach, były przypadki, iż niektóre z nich uchylały się od owej powinności. Świadczyło to, iż bazy danych nie funkcjonowały właściwie.

We wszystkich skontrolowanych urzędach marszałkowskich prowadzona była weryfikacja poprawności naliczania wysokości opłat, w większości wypadków obejmowała ona jednak tylko część przedkładanych wykazów. Powodem był niewystarczający w stosunku do nałożonych zadań stan eta-

towy odpowiednich komórek. W ocenie NIK aktualna wielkość zatrudnienia rzeczywiście uniemożliwiła dokonanie w terminie weryfikacji wszystkich przedkładanych wykazów i wnoszonych opłat. Z tego samego powodu urzędy marszałkowskie jedynie w niewielkim zakresie mogły wszczynać kontrole sprawdzające wiarygodność umieszczonych w wykazach danych i informacji.

Wątpliwości budziła natomiast rzetelność prowadzonych w urzędach marszałkowskich postępowań w sprawach odroczenia, zmniejszania wysokości oraz umarzania podwyższonej opłaty, wymierzonej podmiotom korzystającym ze środowiska bez wymaganego pozwolenia. Zbyt opieszale prowadzona była również windykacja zaległości. Wprawdzie łączna kwota zadłużenia w latach 2007-2008 zmalała o ponad połowę, nie wynikało to jednak z lepszej pracy urzędów, ale było spowodowane głównie objęciem znacznej części zadłużenia postępowaniami restrukturyzacyjnymi, upadłościowymi lub administracyjnymi, zaś powstanie zadłużenia, w ocenie NIK, spowodowane zostało głównie spóźnionym podjęciem działań windykacyjnych lub ich zaniechaniem.

Urzędy marszałkowskie we właściwy sposób dokonywały podziału i prawidłowo przekazywały należne kwoty poszczególnym funduszom ochrony środowiska. W okresie objętym kontrolą dysponowały one środkami w łącznej kwocie 190 mln zł. Ich plany finansowe nie zawsze jednak były sporządzane rzetelnie, a to wskutek braku właściwego rozeznania, jakie zadania wymagają wsparcia środkami funduszy. Część środków wydatkowana została nielegalnie, na inne cele niż wskazane w *ustawie – Prawo ochrony środowiska*, m.in. na bieżące utrzymanie dróg i ich remonty, wymianę stolarki okiennej – bez wskazania, jaki został wskutek tego osiągnięty efekt ekologiczny. W kilku wypadkach środki gminnych funduszy posłużyły do kredytowania bieżącej działalności gmin.

1 stycznia 2010 r. weszły w życie nowelizacje *ustawy o finansach publicznych* i *ustawy o ochronie środowiska*. W ich wyniku zlikwidowane zostały powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska, a przychody zasiliły bezpośrednio budżety powiatów i gmin.

20. Jeśli chodzi o procesy restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji sektorów gospodarki, podmiotów Skarbu Państwa i komunalnych, powiodła się w znacznej mierze **prywatyzacja w drodze oddania przedsiębiorstw do odpłatnego korzystania** [por. zał. nr 4, str. 14] spółkom z udziałem pracowników (tzw. leasing pracowniczy). Dla niewielkich przedsiębiorstw metoda ta w latach 2000-2007 okazała się efektywną i skuteczną ścieżką przekształceń własnościowych. Spółki pracownicze osiągały po sprywa-

tyzowaniu korzystne wyniki finansowe i prawidłowo wykonywały warunki umowy, a problemy miały tylko nieliczne z nich.

W latach 2000-2007 w sposób, o którym mowa, sprywatyzowano 185 przedsiębiorstw. Tylko w 14 przypadkach procesy prywatyzacyjne zakończyły się niepowodzeniem – spółki nie regulowały płatności, Skarb Państwa musiał rozwiązać umowy. Z kolei w 29 przypadkach zobowiązania finansowe wynikające z umów zrealizowane zostały przed wymaganym terminem.

W ocenie NIK, wojewodowie w większości należycie wywiązywali się z obowiązków nałożonych na organy założycielskie. Pozytywnie ocenione zostały działania pięciu z siedmiu skontrolowanych takich organów – wojewodów wielkopolskiego, dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego i kujawsko-pomorskiego. Przedsiębiorstwa były oddawane do odpłatnego korzystania spółkom spełniającym warunki określone w *ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji*, a umowy prywatyzacyjne właściwie zabezpieczały interesy Skarbu Państwa i pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw. Na uwagę zasługiwało m.in. zlecenie (w jednym z kontrolowanych urzędów wojewódzkich) niezależnym firmom konsultingowym recenzji analiz przedprywatyzacyjnych w celu weryfikacji oszacowań wartości przedsiębiorstw i rekomendowanego przedziału wartości do negocjacji. W sposób właściwy działali również pełnomocnicy wojewodów ds. prywatyzacji.

W zbadanych procesach prywatyzacyjnych miały jednak miejsce również nieprawidłowości. Do najpoważniejszych zaliczyć należy nadmierne wydłużanie prowadzonych postępowań, co stwierdzono w województwach dolnośląskim, kujawsko-pomorskim i małopolskim. W tym ostatnim od złożenia przez przedsiębiorstwo państwowe wniosku o prywatyzację do podpisania umowy upływało od 12 do 33 miesięcy. Tak długie przygotowania przedprywatyzacyjne powodowały, że dezaktualizowały się oszacowania wartości przedsiębiorstwa. Wprawdzie nie zawsze zwłoka została zawiniona przez Małopolski Urząd Wojewódzki, to jednak na pięć zbadanych przypadków w dwóch przyczyną istotnych opóźnień był brak rzetelności w postępowaniu Urzędu. Inne uchybienia, to m.in. określanie w umowach leasingowych zobowiązań spółek niezgodnych z przyjętymi w analizach przedprywatyzacyjnych, brak analiz zasadności zastosowania alternatywnych ścieżek prywatyzacyjnych, a także dopuszczenie do pełnienia przez dyrektora prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego funkcji prezesa zarządu spółki pracowniczej.

NIK nie dokonała oceny procesów prywatyzacyjnych przygotowywanych przez Wojewodę Mazowieckiego, ponieważ uniemożliwiła to niekompletna dokumentacja. Jej stan

nie pozwalał nawet na wiarygodne ustalenie liczby sprywatyzowanych w latach 2000-2007 przedsiębiorstw. Również działania Ministra Skarbu Państwa, który przygotowywał cztery prywatyzacje, w trzech przypadkach NIK oceniła negatywnie. W ich wyniku doszło do zaniżenia przychodów Skarbu Państwa o ok. 11 mln zł z powodu zbyt niskiej wyceny przedsiębiorstw, konieczne będzie również poniesienie dodatkowych kosztów na aktualizację analizy przedprywatyzacyjnej.

Resort Skarbu Państwa sprawdził się natomiast w działaniach nadzorczych – zarówno komórki merytoryczne w ministerstwie, jak i delegatury prawidłowo nadzorowały prywatyzacje prowadzone przez wojewodów.

21. Nadal nie dobiegła końca restrukturyzacja podmiotów sektora elektroenergetycznego i nic nie wskazuje, by miało się to stać w najbliższym czasie. Jak wykazała kontrola **restrukturyzacji elektroenergetyki oraz bezpieczeństwa sieci energetycznych** [por. zał. nr 4, str. 21], trzy kolejne rządowe programy realizowane w latach 2005-2008 nie przyniosły w tej mierze oczekiwanych rezultatów.

W wyniku realizacji *Programu dla elektroenergetyki* dokonano m.in. konsolidacji spółek tego sektora w cztery grupy kapitałowe: PGE Polska Grupa Energetyczna SA, Tauron SA, ENEA SA i ENERGA SA, zlikwidowano kontrakty długoterminowe na dostawę energii umożliwiając tym samym wprowadzenie mechanizmów rynkowych, oddzielono dystrybucję prądu od sprzedaży i produkcji, powołano też jednoosobową spółkę Skarbu Państwa pełniącą funkcję operatora systemu przesyłowego. Nie wprowadzono natomiast zakładanych w *Programie* zmian legislacyjnych, usuwających bariery w rozwoju sektora i umożliwiających liberalizację rynku energii elektrycznej. Nie zrealizowano także zamierzeń prywatyzacyjnych.

Do końca 2008 r. sprywatyzowano jedynie spółkę ENEA, ale i ten proces prowadzony był opieszale, naruszone zostały procedury wyboru doradcy prywatyzacyjnego, z którym następnie zarząd zawarł umowę wybitnie dla spółki niekorzystną. Nieprawidłowości te wpłynęły na opóźnienie prywatyzacji, spowodowały nieuzasadnione koszty i zmniejszenie przewidywanych wpływów. W spółkach Tauron i ENERGA, przy biernej postawie Ministra Skarbu Państwa, prace przygotowawcze prowadzone były przewlekłe, m.in. wskutek opóźnień w tworzeniu modelu biznesowego i strategii działania. Podobnie przebiegała restrukturyzacja i prywatyzacja podmiotów nieobjętych konsolidacją. Spośród 17 takich spółek ostatecznie sprywatyzowano jedynie 4. Ciągłe następowały zmiany koncepcji, latami wybierano doradców, przygotowane umowy przez wiele miesięcy czekały na podpisanie.

W rezultacie proces ten, licząc od momentu podjęcia decyzji przez Ministra SP do zawarcia umowy, trwał średnio 4,5 roku.

Czynnikami ograniczającym ekonomiczne efekty działań restrukturyzacyjnych były hojnie udzielane przez władze spółek gwarancje zatrudnienia i świadczenia socjalne. Praktyka zawierania przez nie umów ze związkami zawodowymi pociągnęła za sobą znaczne koszty, szacowane w spółkach objętych konsolidacją na około 725 mln zł, utrudniła przekształcenia całego sektora i restrukturyzację wewnętrzną poszczególnych spółek. Wystarczającego zainteresowania tą kwestią nie wykazywał Minister SP, nie egzekwując przedkładania umów społecznych i nie badając działań rad nadzorczych. Sformułowane w 2007 r. stanowisko MSP, iż konsolidacja nie powinna się wiązać z dodatkowymi kosztami z tytułu zobowiązań i umów ze stroną społeczną, zostało przedstawione w momencie, kiedy niemal we wszystkich spółkach umowy takie zostały już zawarte.

Mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK pozytywnie oceniła konsolidację spółek sektora elektroenergetycznego w latach 2005-2008, powstały bowiem silne podmioty, zdolne do podejmowania przedsięwzięć inwestycyjnych o strategicznym znaczeniu. Konsolidacja nie wpłynęła natomiast na poprawę zarządzania majątkiem i systemem dystrybucyjnym, ani nie spowodowała obniżki kosztów produkcji energii elektrycznej. Jednocześnie dały o sobie znać niekorzystne tendencje do koncentracji obrotu energią i ograniczania konkurencji. Procesy prywatyzacyjne nie przyczyniły się też do znaczącego zwiększenia mocy wytwórczych.

Zadania dla sektora elektroenergetycznego, wynikające z *Polityki energetycznej Polski do 2025 r.*, zrealizowane zostały tylko w części. Nie opracowano projektu nowej polityki energetycznej, nie stworzono rozwiązań systemowych wspierających powstanie nowych mocy wytwórczych, nie zrealizowano planów związanych z energetyką jądrową. Wszystkie te braki i zaniechania, w połączeniu z pogarszającym się stanem technicznym wyeksploatowanej w znacznej mierze infrastruktury produkcyjnej i przesyłowej, stwarzają ryzyko, że w sytuacji wzrastającego zapotrzebowania na moc elektryczną spółki energetyczne nie będą w stanie zapewnić odbiorcom ciągłości i niezawodności dostaw energii elektrycznej.

22. Nie powiódł się proces **restrukturyzacji i prywatyzacji sektora przemysłu stoczniowego w latach 2005-2007** [por. zał. nr 4, str. 68]. Nie zostały powstrzymane postępująca dezintegracja i upadek tej branży. Alarmujący stan sektora stoczniowego, szczegółowo opisany ustaleniami kontroli obejmującej lata 2001-2005, w następ-

nym okresie pogłębił się. Nasiliły się również niekorzystne tendencje, które zadecydowały o braku zdolności polskich stoczni do konkurowania w warunkach gospodarki rynkowej. Należały do nich m.in. znaczny wzrost cen stali, trudności w renegotjacji kontraktów, niskie ceny statków oferowanych przez stocznie Chin i Korei Południowej, zbyt wolne dostosowywanie się krajowych stoczni do działań podejmowanych przez konkurentów z Azji i wymagań stawianych przez Unię Europejską.

W latach 2005-2007 sektor stoczniowy wykazywał straty, które wyniosły 112 mln zł w 2005 r., 461 mln zł w 2006 r. i 734 mln zł w 2007 r. Od 2005 r. postępowała degradacja ekonomiczna stoczni. W tym okresie Stocznia Nowa przekazała armatorom do eksploatacji 23 statki, odnotowując dodatni wyniki finansowy jedynie w przypadku dwóch, zaś Stocznia Gdynia nie przyniosła zysku sprzedaż żadnego z 28 statków.

W tej sytuacji nieskuteczne, niekonsekwentne, a ponadto dalece niewystarczające okazały się działania zaangażowanych w procesy restrukturyzacyjne organów administracji rządowej, Agencji Rozwoju Przemysłu, Korporacji Polskie Stocznie, a także zarządów spółek stoczniowych w Gdańsku, Gdyni i Szczecinie. Zakłady te nie osiągnęły żadnego z istotnych celów restrukturyzacji, którymi były odzyskanie płynności finansowej oraz prowadzenie działalności gospodarczej z zyskiem.

Przyjęty w sierpniu 2005 r. dokument *Strategia dla sektora stoczniowego (morskie stocznie produkcyjne) w Polsce w latach 2006-2010*, oznaczający zmianę polityki Rady Ministrów wobec sektora stoczniowego i zaniechanie poprzedniego programu działań konsolidacyjnych, został przygotowany z opóźnieniem, przekazany Komisji Europejskiej w wiele miesięcy po uzgodnionym terminie, a następnie nie był w całości realizowany. Zdaniem KE, w nowych planach, podobnie jak we wcześniej przedłożonych i odrzuconych, nie zostały spełnione podstawowe warunki zgodności pomocy restrukturyzacyjnej z regulami wspólnego rynku: nie zagwarantowano zdolności do konkurowania na rynku, brakowało znaczącego udziału własnego w finansowaniu restrukturyzacji, nie zastosowano środków wyrównawczych. Plany te, sporządzone bez udziału konsultantów, KE oceniła negatywnie, a przewidziana w nich i udzielona już pomoc publiczna uznana została za niezgodną ze wspólnym rynkiem.

Niekorzystnie na przebieg restrukturyzacji wpłynęła decyzja prezesa Agencji Rozwoju Przemysłu o zakończeniu prowadzonych w Stoczni Gdynia oraz w Stoczni Gdańsk na podstawie *ustawy o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy* postępowań re-

strukturyzacyjnych, mimo iż założone cele ani spodziewane efekty nie zostały osiągnięte.

Pogarszające się wyniki finansowe i wskaźniki ekonomiczne wskazywały na nieskuteczność nadzoru właścicielskiego. Minister Skarbu Państwa powierzył część swoich kompetencji podległym mu ARP i KPS, co spowodowało rozproszenie odpowiedzialności. Mimo posiadania w stoczniach większościowych pakietów akcji i udziałów, nie korzystał w pełni z możliwości oddziaływania na zachodzące w nich procesy za pośrednictwem swoich reprezentantów w organach spółek. Narastaniu strat w działalności gospodarczej, spadku rentowności i obniżaniu się kapitałów własnych stoczni nie zapobiegła też Agencja Rozwoju Przemysłu, wykazując pasywną postawę i czekając na instrukcje resortu Skarbu Państwa. Korporacja Polskie Stocznie natomiast nie uzgodniła z UOKiK oraz z zarządami stoczni statusu prawnego udzielanych im pożyczek, nie określiła również, czy formy przyznanego wsparcia stanowią pomoc publiczną i są zgodne z zasadami wspólnego rynku.

NIK stwierdziła, że istotnymi, jeśli nie głównymi determinantami w działaniach organów administracji rządowej oraz zarządów spółek stoczniowych, związanych z procesami restrukturyzacji i prywatyzacji sektora stoczniowego, były nie realia gospodarcze, ale względy społeczne oraz historyczne.

23. Mierne efekty przyniosła **realizacja strategii prywatyzacji uzdrowiskowych spółek Skarbu Państwa** [por. zał. nr 4, str. 23]. W wyniku trwającego od lat procesu przekształceń własnościowych w lecznictwie uzdrowiskowym, sprywatyzowano w 2001 r. Zakład Leczniczy Uzdrowisko Nałęczów SA, oraz w 2005 r. dokonano, z udziałem spadkobierców byłych właścicieli, reprivatyzacji Przedsiębiorstwa Uzdrowisko Szczawnica SA. Przeprowadzona w 2002 r. kontrola NIK wykazała, że przewidziane na lata 2000-2002 zamierzenia prywatyzacyjne nie zostały zrealizowane, czego głównym powodem było nieprzygotowanie spółek uzdrowiskowych do prywatyzacji, którą Minister Skarbu Państwa podjął zbyt pośpiesznie.

Realizowana obecnie strategia prywatyzacji spółek uzdrowiskowych określona została w 2005 r. przez *ustawę o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych*, ustalającą m.in. zasady korzystania z lecznictwa uzdrowiskowego i podmioty udzielające tego rodzaju świadczeń oraz przez *zintegrowany program rozwoju uzdrowisk ze szczególnym uwzględnieniem usług turystycznych*, który wskazywał niezbędne działania i ich wykonawców. Celem

planowanych przedsięwzięć było zapewnienie równego i powszechnego dostępu do lecznictwa uzdrowiskowego, a jednocześnie uchronienie majątku trwałego spółek przez dekapitalizację, poprawa ich rentowności, lepsze wykorzystanie bazy uzdrowiskowej, wreszcie pozyskanie inwestorów skłonnych dokapitalizować spółki własnymi środkami. Trudności z pogodzeniem tak różnych oczekiwań, w połączeniu z realiami ekonomicznymi kilku minionych lat sprawiły, iż spółki uzdrowiskowe nadal stanowią jeden z ostatnich niesprywatyzowanych jeszcze sektorów gospodarki.

Utrzymaniu powszechnego dostępu do lecznictwa uzdrowiskowego miał służyć podział spółek na trzy grupy – wyłączonych z prywatyzacji, prywatyzowanych przy zachowaniu minimum 5-letniego wpływu Skarbu Państwa na ich działalność oraz przeznaczonych do prywatyzacji bez tego zastrzeżenia. Przychody uzyskane z prywatyzacji miały zostać przeznaczone na dokapitalizowanie spółek pierwszej grupy. W miarę upływu czasu lista spółek, które nie będą prywatyzowane, przygotowywana w resorcie Skarbu Państwa we współpracy z Ministrem Zdrowia, ulegała zmianom według dość niejasnych kryteriów. Celowość prywatyzacji poszczególnych podmiotów nie została poparta analizami wpływu zmian własnościowych na ich funkcjonowanie, m.in. na kontraktowanie usług uzdrowiskowych i ich dostępność oraz zachowanie kierunków leczenia. Kolejne działania Ministra Skarbu Państwa – odstąpienie od czasowego zachowania większościowego pakietu akcji lub udziałów w niektórych spółkach oraz rezygnacja z tworzenia wykazu spółek wyłączonych z prywatyzacji – oznaczają w praktyce zmianę strategii prywatyzacji i odejście od założeń zawartych w dokumentach zaakceptowanych przez Radę Ministrów.

W ocenie NIK, prywatyzacja spółek uzdrowiskowych powinna być kontynuowana, należy ją jednak poprzedzić rzetelnym przygotowaniem wykazu podmiotów niepodlegających temu procesowi. Niezbędna będzie również współpraca organów administracji rządowej, władz spółek oraz samorządu terytorialnego w celu modernizacji bazy leczniczej i hotelowej, a także szersze wykorzystanie do rozbudowy infrastruktury turystycznej i kulturalnej gmin uzdrowiskowych środków pochodzących z programów operacyjnych Unii Europejskiej.

NIK zwróciła uwagę, iż nie został w pełni uregulowany stan prawny majątku niektórych spółek. W kilku przypadkach zgłoszone zostały roszczenia reprivatyzacyjne. Mogą one zahamować proces przekształceń własnościowych, bądź nawet doprowadzić do upadłości lub likwidacji spółek. Sytuację utrudnia fakt, iż Minister Zdrowia nie próbował ustalić, czy

byli właściciele przedsiębiorstw uzdrowiskowych otrzymali w przeszłości rekompensatę za znacionalizowane mienie, nie posiadał też żadnej związanej z tym dokumentacji.

24. W chwili obecnej nie widać poważniejszych zagrożeń dla **realizacji zobowiązań offsetowych wynikających z kontraktu na zakup samolotów F-16** [por. zał. nr 4, str. 20]. Ocena taka stanowi odzwierciedlenie dotychczasowego przebiegu realizacji umowy zawartej przez Skarb Państwa z firmą Lockheed Martin Corporation (LMC) i dotyczy pierwszego z trzech etapów wykonania przez nią w całym dziesięcioletnim okresie umownym (lata 2003-2013) zobowiązań o łącznej wartości ponad 6 mld dolarów amerykańskich.

Według stanu na 31 grudnia 2008 r., wykonanych zostało 80 zobowiązań offsetowych ogólnej wartości ponad 4,3 mld dolarów, w tym w ramach offsetu bezpośredniego (na rzecz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym) o wartości 1,3 mld dolarów, zaś w ramach offsetu pośredniego – o wartości niemal 3 mld dolarów. W wypadku pierwszej z tych dwóch kategorii wykonana została niespełna połowa wszystkich uzgodnionych zobowiązań, natomiast zobowiązania z dziedziny offsetu pośredniego – w 99,5%. Zróżnicowanie tempa realizacji poszczególnych zobowiązań, w ocenie NIK, wskazuje na trudności w znalezieniu i uzgodnieniu szczególnie pożądaných, z punktu widzenia strony polskiej, projektów dotyczących offsetu bezpośredniego, które powinny być zarezerwowane w pierwszej kolejności dla wsparcia procesów restrukturyzacyjnych przemysłu obronnego, w drodze uzyskania dla przedsiębiorców tego sektora dostępu do nowoczesnej techniki i technologii oraz *know-how*, a także możliwości sprzedaży własnych wyrobów lub usług. Jeśli weźmie się pod uwagę skalę potrzeb restrukturyzacyjnych polskiej gospodarki, tylko nieliczne projekty i wchodzące w ich skład zobowiązania spełniały oczekiwania związane z umowami offsetowymi, które w zamierzeniach stanowić miały istotny instrument polityki gospodarczej państwa, rekompensujący wysokie wydatki na zakup uzbrojenia wymiernymi korzyściami ekonomicznymi, technologicznymi i społecznymi.

Nie w pełni satysfakcjonujące dotychczasowe efekty offsetu stanowią w znacznym stopniu konsekwencję błędów popełnionych przez administrację rządową i przedsiębiorstwa – offsetobiorców podczas negocjowania warunków realizacji umowy, a szczególnie nieodpowiedniej selekcji zobowiązań wchodzących początkowo w jej skład. Nie zostały one przygotowane w sposób rzetelny, a konieczność ich modyfikacji wynikała w dużej mierze z małego doświadczenia strony polskiej. Modyfikacje te, wynegocjowane w latach 2004-2008, zarówno w przypadku samych uregulowań

umownych, jak i konkretnych zobowiązań, nadal jednak nie gwarantują pełnego osiągnięcia spodziewanych efektów.

Podczas negocjacji i w okresie realizacji I etapu umowy z LMC negatywną rolę odegrał brak opracowanych przez Ministerstwo Gospodarki kryteriów umożliwiających dokonanie oceny efektów jej realizacji zarówno w odniesieniu do pojedynczych zobowiązań offsetowych, jak i całej umowy. Prace nad określeniem takich mierników podjęto dopiero w kwietniu 2008 r. Ich brak, będący konsekwencją zaniechań w początkowym okresie wdrażania offsetu przez Ministerstwo Gospodarki, utrudniał przeprowadzenie rzetelnego podsumowania dotychczas osiągniętych rezultatów.

Kontrola wykazała ponadto, że poszczególni offsetobiorcy nie zawarli z offsetodawcami stosowanych umów biznesowych skutecznie zabezpieczających interesy polskich przedsiębiorców. Umowa taka stanowi podstawowy dokument określający prawa i obowiązki stron, a także możliwości dochodzenia roszczeń w obrocie gospodarczym. Jej posiadanie jest szczególnie istotne, gdyż strony umowy offsetowej, tj. Skarb Państwa i LMC, nie mają możliwości bezpośredniego wpływu na relacje pomiędzy podmiotami realizującymi zobowiązania offsetowe. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, iż poza brakiem takiej umowy, istotnymi barierami w efektywnym wykorzystaniu instrumentu offsetu może być także nieprzygotowanie polskich przedsiębiorców do realizacji zobowiązań w terminach określonych umową z LMC, ich zła sytuacja ekonomiczno-finansowa, mała wiedza i doświadczenie, a także bierność offsetobiorcy i oczekiwanie, że administracja rządowa zdoła korzystnie rozstrzygnąć wszystkie wątpliwe kwestie. Kolejną przeszkodę mogą stanowić również podejmowane przez offsetodawcę próby wywiązania się z realizacji zobowiązań jak najniższym kosztem.

25. Kontrola *sprzedaży udziałów (akcji) mniejszościowych przez Ministra Skarbu Państwa* [por. zał. nr 4, str. 19] podjęta została z uwagi na skalę problemu – w gestii wspomnianego ministra znajdowały się ciągle mniejszościowe pakiety udziałów i akcji w kilkuset czynnych spółkach prawa handlowego – oraz fakt, iż powstające w MSP koncepcje przyspieszenia sprzedaży tych walorów nie przyniosły oczekiwanego efektu. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że już wpływ akcjonariusza posiadającego mniej niż czwartą część udziału w kapitale zakładowym na strategię, zarządzanie i działalność spółki jest zazwyczaj ograniczony. W spółkach, w których udział Skarbu Państwa nie przekracza 10%, nie ma on realnej możliwości wpływu na sposób prowadzenia działalności, utrzymywanie małych udziałów pociąga za sobą natomiast znaczne koszty, związane m.in. z koniecznością delegowania przedstawicieli na walne zgro-

madzenia, czy ze sprawowaniem bieżącego nadzoru właścicielskiego. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, taka sytuacja prowadzi do zbędnego rozproszenia czynności nadzorczych i blokowania środków publicznych.

Badania obejmujące okres od początku 2005 r. do 30 czerwca 2008 r. wykazały, że w kwestii sprzedaży przez Skarb Państwa akcji i udziałów mniejszościowych nastąpił pewien postęp, trudno go jednak uznać za w pełni zadowalający, bowiem w tym czasie liczba spółek z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa zmniejszyła się jedynie z 704 do 449. Należy wszakże zauważyć, iż fakt zatrzymania części akcji i udziałów prywatyzowanych spółek w wielu przypadkach wynikał z przyczyn ustawowych – były przeznaczone do nieodpłatnego udostępnienia pracownikom i osobom uprawnionym względnie na zasilenie funduszy celowych, lub istniały inne racjonalne powody – chodziło m.in. o zachowanie wpływu na działalność niektórych spółek lub kontroli nad realizacją zobowiązań inwestorów.

Biorąc pod uwagę wymienione okoliczności, NIK mimo stwierdzonych uchybień pozytywnie oceniła sprzedaż przez Skarb Państwa akcji i udziałów mniejszościowych w okresie objętym kontrolą. Izba zwróciła jednak uwagę, iż kolejny ministrowie Skarbu Państwa nie tylko nie wypracowali określonej strategii zbywania pakietów mniejszościowych, ale do połowy 2007 r. w MSP nie były sporządzane nawet szczegółowe plany ich sprzedaży. Brak zainteresowania pozbyciem się tzw. resztek i zdecydowanej woli zakończenia procesów prywatyzacyjnych spowodował, iż nie została wykorzystana kilkuletnia sprzyjająca koniunktura rynkowa. Skarb Państwa nie podejmował działań nawet w celu zbycia pakietów akcji ośmiu spółek wprowadzonych na Giełdę Papierów Wartościowych w latach 1991-1996, których utrzymywanie nie znajdowało uzasadnienia. Okazało się też, że co trzecia spośród spółek sprywatyzowanych w pierwszej połowie lat 90., w których Skarb Państwa zachował pakiety mniejszościowe, została postawiona w stan upadłości lub likwidacji, a posiadane walory stały się bezwartościowe. Stanowiło to jedną z konsekwencji zaniechania działań prowadzących do ich zbycia w przeszłości.

Ponad 80% przeprowadzonych w poprzednich latach transakcji sprzedaży pakietów mniejszościowych wymagało akceptacji Rady Ministrów. Obowiązujące od 12 lutego 2009 r. zmiany w *ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji* pozwalają zbywać akcje i udziały należące do Skarbu Państwa bez konieczności występowania o taką zgodę m.in. w przypadku akcji spółek, w których Skarb Państwa posiada nie więcej niż 25% kapitału zakładowego. Zdaniem NIK, wprowadzona modyfikacja w istotny sposób uprościła procedury prywatyzacyjne i może przyczynić się do przyspieszenia sprzedaży pakietów mniejszościowych.

Nadal nieprecyzyjne pozostają przepisy dotyczące odpisów na fundusze celowe. Przychody ze sprzedaży akcji i udziałów stanowiących rezerwę reprivatyzacyjną i uwłaszczeniową MSP traktowało jako przychody z prywatyzacji, od których należało dokonać 19% odpisów na wspomniane fundusze. W rezultacie w 2008 r., mimo większych od planowanych przychodów z prywatyzacji, do budżetu wpłynęło o 15,7% środków mniej niż przewidywał plan. NIK uważa, że możliwa i właściwsza jest interpretacja wyłączająca kwoty uzyskane ze sprzedaży owych walorów z przychodów, od których dokonywane są naliczenia odpisów na fundusze celowe. Ze względu na brak pełnej jasności, Izba widzi potrzebę jednoznacznego rozstrzygnięcia tej kwestii drogą ustawową.

26. Jeśli chodzi o zarządzanie i gospodarowanie publicznym majątkiem, nie wywiązywała się należycie ze swych obowiązków związanych ze **sprawowaniem nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa** [por. zał. nr 4, str. 22] administracja rządowa. Rozbudowane struktury odpowiedzialne za nadzór funkcjonowały w sposób mało skuteczny, nie dbając w stopniu wystarczającym o jak najefektywniejsze wykorzystanie publicznego majątku. Działania nadzorcze ograniczały się głównie do czynności czysto formalnych – powoływania i odwoływania członków organów spółek oraz zatwierdzania rocznych sprawozdań.

W końcu 2007 r. państwo posiadało akcje i udziały w 1.343 spółkach, w tym Minister Skarbu Państwa w 1.214 podmiotach (w 536 pakietach większościowych), zaś Minister Gospodarki nadzorował łącznie 19 spółek węglowych oraz zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi. Spółki państwowe dominowały w sektorach usług użyteczności publicznej, infrastrukturalnych oraz strategicznych. Ponieważ ich sytuacja ekonomiczna może mieć znaczący wpływ na bezpieczeństwo państwa i jego niezakłócone funkcjonowanie, spółkom tym nie groziło przejście ani bankructwo. Nie wymuszało to na ich zarządach dążenia do maksymalnej efektywności i gospodarności. Tym większą aktywność powinien zatem wykazywać właściciel, stawiając spółkom określone cele i rozliczając z ich realizacji.

Resorty Skarbu Państwa i gospodarki okazały się właścicielem biernym, zarówno jeśli chodzi o kształtowanie polityki właścicielskiej, jak i sposób sprawowania nadzoru. Minister Skarbu Państwa w latach 2004-2008 nie sprecyzował jasno całościowej polityki właścicielskiej w stosunku do nadzorowanych spółek, nie wskazał parametrów ekonomicznych do osiągnięcia w danym roku, ani docelowych wyników finansowych. Istniejące dokumenty sektorowe dotyczyły restruktury-

zacji i prywatyzacji całych branż, nie odnosiły się natomiast do poszczególnych spółek. Spójnej polityki właścicielskiej nie miało też Ministerstwo Gospodarki.

Opracowane w obydwu resortach regulacje dotyczące nadzoru właścicielskiego nie były przestrzegane. Brakowało ścisłej współpracy odpowiednich komórek organizacyjnych z organami spółek, nie organizowano cyklicznych spotkań, nie prowadzono bieżącej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej. Roczne raporty na ten temat, publikowane kilkanaście miesięcy po zakończeniu okresu którego dotyczyły, były nieaktualne już w momencie ogłoszenia, a ponadto nie zawierały wszystkich niezbędnych elementów.

Wypełnianiu obowiązków właścicielskich w sposób systematyczny i konsekwentny nie sprzyjały częste zmiany organizacyjne w Ministerstwie Skarbu Państwa. Związana z tym fluktuacja pracowników osłabiała ciągłość nadzoru i prowadziła do jego dezorganizacji. Z kolei w Ministerstwie Gospodarki zadania dotyczące nadzoru właścicielskiego rozproszone były pomiędzy kilka komórek organizacyjnych, zajmujących się również innymi sprawami.

Zastrzeżenia budziła polityka personalna. Zmian osobowych w organach spółek dokonywano w sposób dowolny, bez uzasadnienia, w wielu wypadkach przez upływem kadencji. Do rad nadzorczych wybierano osoby niespełniające wymogów formalnych, zaś powoływanie na tę funkcję pracowników administracji rządowej mogło prowadzić do konfliktu interesów. W rezultacie w Naftcie Polskiej w latach 2004-2008 funkcję prezesa zarządu spółki pełniło 7 osób, stanowiska dwóch członków zarządu – 10 osób, a zarząd Totalizatora Sportowego w ciągu trzech lat pracował w 11 różnych składach. Częste zmiany w organach spółek zakłócały ich funkcjonowanie, czego efektem był m.in. brak poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej. Mimo to walne zgromadzenia akcjonariuszy, przy biernej postawie rad nadzorczych i braku reakcji Ministerstwa Skarbu Państwa, udzielały absolutorium członkom zarządów niewypełniającym właściwie swoich obowiązków.

W ocenie NIK – poza określeniem polityki właścicielskiej oraz skuteczniejszym nadzorem – niezbędne jest ustalenie skali zaangażowania Skarbu Państwa w kapitałowych spółkach prawa handlowego i ograniczenie go do przypadków uzasadnionych rzeczywistą potrzebą. Utrzymywanie obecnej liczby spółek generuje bowiem znaczne koszty, prowadzi do rozproszenia czynności nadzorczych i utrudnia wykonywanie ich w sposób rzetelny.

27. Zbyt wolno przebiegała **aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nierucho-**

ności Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne [por. zał. nr 4, str. 2]. W myśl ustawy o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, obowiązek sporządzenia takich wykazów i przekazania ich właściwym organom spoczywał na starostach.

Z ustaleń kontroli, którą objęto 108 jednostek samorządu terytorialnego wynika, iż w momencie zakończenia czynności kontrolnych wykazy przygotowało 14 spośród 36 starostów, 5 wywiązało się z tego obowiązku częściowo, natomiast pozostałych 17 wykazów nie sporządziło w ogóle. Spośród 72 wójtów, burmistrzów i prezydentów, co trzeci nie podjął działań w celu ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności gminy do nieruchomości. Pozostali złożyli wprawdzie we właściwych sądach odpowiednie wnioski, ale objęły one zaledwie 3,6 tys. działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 1,3 tys. ha, zaś na uregulowanie stanu prawnego oczekiwano jeszcze prawie 27 tys. działek o powierzchni ponad 8,5 tys. ha.

Starostowie i wójtowie, a w miastach burmistrzowie i prezydenci, nie wiedzieli dokładnie, ile i jakie nieruchomości znajdowały się w posiadaniu gmin i Skarbu Państwa oraz jaki był ich stan prawny. Ewidencja gruntów i budynków oraz ewidencje nieruchomości nie odzwierciedlały stanu faktycznego, a zawarte w nich dane były niezgodne z dokumentacją źródłową – nie zgadzała się np. powierzchnia, numery ksiąg wieczystych. Niewiele w uporządkowaniu wiedzy na temat posiadanych nieruchomości pomogła prowadzona w ostatnich latach inwentaryzacja. W prawie 60% skontrolowanych przypadków popełnione zostały błędy – spis nie obejmował całości lub części gruntów. Brak wiedzy o posiadanym majątku utrudniał starostom prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, wójtom – nieruchomościami gminnymi, a także ustalenie, jakie dochody powinny one przynosić. Wcześniejsze kontrole NIK wykazały, że nieprawidłowe ewidencjonowanie nieruchomości powodowało znaczne uszczuplenie dochodów Skarbu Państwa i dochodów gmin, komplikowało też regulowanie stanu prawnego i dokonywanie wpisów w księgach wieczystych.

Wieloletnie zaniedbania w aktualizacji danych spowodowane zostały m.in. brakiem przepływu informacji między gminami i starostwami oraz poszczególnymi komórkami urzędów. Brak dokładnych danych wynika również z faktu, że aż 20% skontrolowanych wójtów w ogóle nie ewidencjonowało nieruchomości, zadowolając się posiadaniem dostępu do ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów. Porządkowanie praw do nieruchomości utrudniał w wielu przypadkach brak dokumentów potwierdzających

prawo własności. W takich sytuacjach niezbędne jest uzyskanie orzeczenia sądu. Niestety, działania na drodze sądowej podejmowano w ograniczonym zakresie.

Uchwalona 7 września 2007 r. *ustawa o ujawnieniu prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, której intencją było uporządkowanie stanu prawnego własności nieruchomości, jest niezbędna do kompleksowego ustalenia rzeczywistego stanu posiadania mienia przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Wyniki kontroli wskazują jednak, że do osiągnięcia zakładanego w niej celu potrzebny jest również czas, zaangażowanie właściwych organów oraz znaczne nakłady finansowe. Niskie zaawansowanie prowadzonych działań, a także znaczna skala nieprawidłowości zaistniałych przy ewidencjonowaniu nieruchomości wskazywały, iż ustawowy termin ujawnienia praw własności do nieruchomości, ustalony na 19 listopada 2009 r., nie został dotrzymany.

28. Nie wzbudziły tym razem uwag *inwestycje kapitałowe banków działających z udziałem kapitału Skarbu Państwa* [por. zał. nr 4, str. 9]. Poprzednia kontrola z 2003 r. ujawniła w tej dziedzinie nieprawidłowości. Wskutek niewłaściwego przygotowania i nietrafnej oceny efektywności działalności inwestycyjnej, banki nabywały udziały w podmiotach o podwyższonym ryzyku, które nie zostało zrównoważone odpowiednimi zabezpieczeniami. Inwestycje nie zawsze były dostatecznie monitorowane, a decyzje o wycofaniu się z niekorzystnych przedsięwzięć podejmowane na czas. Z analizy przedkontrolnej wynikało wprawdzie, że sytuacja finansowa banków uległa poprawie, tym niemniej tworzone były odpisy aktualizacyjne związane z deprecjacją wartości posiadanych przez nie papierów wartościowych, co mogło wskazywać na nierentowność niektórych inwestycji.

Kontrola przeprowadzona w Powszechnej Kasie Oszczędności Banku Polskim SA, Banku Gospodarstwa Krajowego, Banku Pocztowym SA oraz Banku Ochrony Środowiska SA nie potwierdziła tych obaw. Znalezione jedynie nieznaczne uchybienia, niemające wpływu na wyniki finansowe kontrolowanych banków. W ocenie Izby, banki właściwie zarządzały ryzykiem związanym z inwestycjami kapitałowymi, a stosowane procedury skutecznie ryzyko to ograniczały. Wszystkie posiadały regulacje wewnętrzne określające zasady dokonywania inwestycji kapitałowych, dostosowane do skali prowadzonej przez nie działalności. Regulacje te, w opinii NIK, pozwalały na prawidłowe sprawowanie nadzoru nad działalnością inwestycyjną.

Każdy spośród kontrolowanych banków miał ustalone wewnętrzne limity inwestycyjne dla poszczególnych rodzajów papierów wartościowych. Limity te, a także limity kon-

centracji określone w *ustawie Prawo bankowe*, nie były przekraczane. Banki inwestowały w dłużne papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa, samorządy, podmioty prowadzące działalność gospodarczą (obligacje korporacyjne) oraz banki komercyjne. Decyzje o nabyciu dłużnych papierów wartościowych podejmowane były zgodnie z wewnętrznymi regulacjami, po przeprowadzeniu analizy ekonomiczno-finansowej emitenta.

W objętym kontrolą okresie (styczeń 2004 r. – 30 czerwca 2008 r.) poza jednym przypadkiem banki nie inwestowały aktywnie w akcje i udziały. W ich posiadanie wchodziły wskutek dokapitalizowania lub zamiany wierzytelności na akcje spółek w wyniku postępowania układowego, a posiadane akcje i udziały w spółkach, zgodnie ze swoimi politykami inwestycyjnymi, sukcesywnie sprzedawały. Trzy spośród czterech badanych banków inwestowały w podmioty podporządkowane. Inwestycje te miały na celu przede wszystkim poszerzenie oferty produktów oraz pozyskanie nowych klientów. Łącznie banki zainwestowały środki w 24 podmioty. Inwestycje te nie budziły zastrzeżeń, zarówno jeśli chodzi o sposób ich przeprowadzenia, jak i skuteczność nadzoru nad podmiotami zależnymi.

29. Liczne nieprawidłowości ujawniła kontrola *gospodarowania środkami funduszu leśnego* [por. zał. nr 4, str. 61]. Fundusz ten, tworzony w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, jest ustawową formą gospodarowania wydzielonymi środkami na cele wskazane w *ustawie o lasach* – głównie na wyrównywanie niedoborów środków finansowych w nadleśnictwach, wynikających ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej, a także na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, badania naukowe, tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej itp. Głównym źródłem przychodów funduszu jest tzw. odpis podstawowy, liczony od wartości sprzedaży drewna. Wielkość tego odpisu w formie wskaźnika procentowego ustala corocznie minister właściwy do spraw środowiska na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, który środkami funduszu leśnego dysponuje.

Kontrola wykazała, że znacznej części nadleśnictw przekazywane były z funduszu leśnego dopłaty wyższe od udokumentowanych niedoborów, powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej. Otrzymywały je także nadleśnictwa, mimo iż nie wykazywały niedoborów. W ocenie NIK świadczy to o braku skutecznego nadzoru Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nad wyrównywaniem niedoborów, a także o konieczności doprecyzowania pojęcia niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej w *ustawie o lasach* i przepisach wykonawczych.

We wszystkich siedmiu skontrolowanych regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych miały miejsce nieprawidłowości związane z naliczaniem, egzekwowaniem i przekazywaniem środków stanowiących przychody funduszu leśnego. Odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu były zawyżane bądź zaniżane, podobnie należności z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów leśnych. W niektórych wypadkach zaniechano czynności zmierzających do egzekucji należności. Nie były przestrzegane wewnętrzne przepisy dotyczące terminów rozliczania nadleśnictw z funduszem leśnym, ustalania zadań w planie finansowo-gospodarczym oraz źródeł finansowania wydatków.

Tendencją niepokojącą było niepełne, a do tego stale malejące wykorzystanie środków funduszu leśnego, które – co należy podkreślić – systematycznie rosły. Jego przychody w latach 2005-2007 oraz I kwartale 2008 r. wyniosły ogółem ponad 2,35 mld zł. Z tych kwot spożytkowano w kolejnych latach 75,8%, 67,9% i 61,5%. W podobnym tempie rosły środki funduszu niewykorzystane na koniec każdego roku kalendarzowego: 230 mln zł w 2005 r., 298 mln zł w 2006 r. i 426 mln zł w 2007 r. Dane te wskazują na konieczność corocznej wnikliwej analizy rzeczywistego zapotrzebowania na środki funduszu leśnego w celu określania odpowiedniego poziomu odpisu podstawowego.

Część środków funduszu leśnego wykorzystana została na zadania wykraczające poza katalog określony w ustawie. Dotyczyło to szczególnie kwoty 8,4 mln zł wydatkowanej na adaptację osiedla „Eko-Sękocin” na siedzibę Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz na jego utrzymanie. NIK podkreśliła, że były to kolejne środki przeznaczone na ten cel, podczas gdy wniosek Izby sformułowany w wyniku kontroli przeprowadzonej w roku 1997 zobowiązywał DGLP do odzyskania i zwrócenia do funduszu leśnego kwoty wydatkowanej bezpodstawnie na budowę tego osiedla. Niezgodne z obowiązującymi przepisami było także pokrycie z funduszu leśnego wydatków poniesionych m.in. na sfinansowanie uroczystej kolacji dla uczestników konferencji zorganizowanej przez Ministra Środowiska, obsługę zjazdów i posiedzeń różnych gremiów, na zakup prezentów i gadżetów, reklamy prasowe itp.

Kontrola wykazała ponadto, iż ze środków funduszu leśnego finansowane były koszty bieżącej działalności zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, m.in. wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia, zużycie materiałów i energii, amortyzacje, delegacje itp. W ocenie NIK nie znajdowało to uzasadnienia w przepisach, jednakże kwestia utrzymania tych jednostek nie została jednoznacznie unormowana w obowiązujących uregulowaniach prawnych.

30. Kolejny raz NIK zgłosiła uwagi odnoszące się do **działalności administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych** [por. zał. nr 4, str. 24]. Kontrola obejmująca lata 2006-2008 (I półrocze) wykazała, że już po upływie około dwóch lat od odbioru końcowego robót drogowych wystąpiła znaczna liczba usterek i wad. Stwierdzono je w przypadku 139 zadań na 260 zbadanych.

Ujawnione usterek to głównie nierówności poprzeczne, zmniejszające komfort jazdy i powodujące szybsze zużycie elementów zawieszenia, koleiny, tzw. spękania siatkowe, nierówno osadzone kratki ściekowe, zapadnięcia chodników i poboczy. Poważną wadą były odształcenia nawierzchni, świadczące o zaniżonych parametrach chemicznych wbudowanych warstw. Pojawienie się tak dużej liczby usterek na drogach zaledwie po dwuletnim lub nawet krótszym użytkowaniu świadczy o niewłaściwym wykonawstwie, nieodpowiednim nadzorze nad realizacją i odbiorem robót, o nieegzekwowaniu uprawnień gwarancyjnych, a także o braku właściwego utrzymania bieżącego dróg.

Ustalenia kontroli wskazują na istotne nieprawidłowości w nadzorze inwestorskim. Zarządy dróg nie egzekwowały od wykonawców udokumentowania, przy jakiej pogodzie prowadzone były roboty, które można było wykonywać tylko w określonych warunkach atmosferycznych. Nie były też udokumentowane tzw. roboty zanikające lub ulegające zakryciu, co nie pozwoliło na jednoznaczną ocenę, czy prace takie w ogóle zostały wykonane, bądź czy przeprowadzono je zgodnie z projektem. Wykonawcy nie przedkładali deklaracji zgodności z obowiązującymi wymogami materiałów przed ich wbudowaniem, ani programów jakości. W czasie obioru końcowego nie był zaś egzekwowany od nich obowiązek przedłożenia kompletu dokumentów określonych w umowach, bez czego niemożliwe było dokonanie prawidłowej oceny realizacji udzielonego zamówienia publicznego. O nierzetelnym rozliczaniu inwestycji przez skontrolowane zarządy dróg świadczą z kolei m.in. przypadki wypłacania wynagrodzenia za roboty niewykonane lub wykonane w mniejszym zakresie niż wynikało to z umowy, nienaliczania lub nieegzekwowania kar umownych, nieterminowego usuwania wad i usterek.

Trwałość skontrolowanych dróg po wybudowaniu lub przebudowie obliczano na 20 lat. Obecny stan techniczny nawierzchni, chodników i poboczy wskazuje jednak, że będą one wymagały remontów wcześniej niż zakładano, a w związku z tym pochłoną dodatkowe środki finansowe. Inne nieprzewidziane koszty ponoszą zarządcy dróg już teraz – z tytułu odszkodowań należnych kierowcom i pieszym,

którzy uszkodzili pojazdy bądź odnieśli obrażenia na drogach wskutek ich niewłaściwego stanu technicznego. Rekompensaty wypłacone z tego powodu przez skontrolowane zarządy dróg przekroczyły w latach 2006-2007 kwotę 8,2 mln zł.

Jedną z przyczyn zaistnienia przedstawionego stanu był brak szerszego zainteresowania jakością robót drogowych komórek kontroli wewnętrznej i audytu w skontrolowanych jednostkach, co pozbawiało ich kierownictwo wiarygodnych informacji o skali i przyczynach powstawania nieprawidłowości. Istotną rolę odegrał również obecny, bardzo skomplikowany system prawny. Problematykę dotyczącą dróg publicznych regulują przepisy 38 ustaw oraz 83 aktów wykonawczych. Ponadto zagadnienia związane z budową, remontami i ochroną dróg opisane są szczegółowo w ponad 1,1 tys. *Polskich Norm* oraz ujęte w ok. 100 wytycznych, zaleceniach lub katalogach. Sytuację komplikuje dodatkowo wprowadzanie do krajowego systemu normalizacyjnego *Norm Europejskich*. W rezultacie system ten charakteryzuje się nadmierną regulacją, przy jednoczesnym rozproszeniu przepisów, zwłaszcza w kwestii wymagań technicznych. Duża liczba i różnorodność dokumentów, występujące w nich sprzeczności oraz brak spójności utrudniają przebieg wszystkich etapów przygotowania i realizacji inwestycji, często są też źródłem konfliktów pomiędzy stronami procesu inwestycyjnego. W ocenie NIK, sfera ta wymaga szybkiego uporządkowania.

31. Kontrola **wdrażania projektów racjonalizatorskich przez wybranych przedsiębiorców górniczych i energetycznych** [por. zał. nr 4, str. 18], wszczęta w 15 jednostkach w celu zbadania prawidłowości działalności racjonalizatorskiej, była drugą całościową kontrolą poświęconą tej problematyce. Poprzednie badania, przeprowadzone na przełomie lat 1998-1999, ujawniły liczne nieprawidłowości – m.in. zawyżanie efektów ekonomicznych uzyskanych z zastosowania projektów, nierzetelne ustalanie wynagrodzeń dla autorów opracowań i nagród za wynalazczość, opiniowanie projektów przez ich twórców lub osoby służbowo im podlegające. Kontrola, która objęła lata 2006-2007 i I półrocze 2008 r. wykazała, iż w dziedzinie, o której mowa, nastąpiły pozytywne zmiany, choć i tym razem NIK stwierdziła różnego rodzaju nieprawidłowości i uchybienia.

Z danych pochodzących od 12 przedsiębiorców wynika, iż w okresie objętym kontrolą wydali oni na działalność racjonalizatorską około 20,7 mln zł, w czym największy udział (67%) miały bezpośrednie koszty wdrażania projektów, zaś wynagrodzenia wraz z nagrodami za wynalazczość niewiele przekroczyły 32%. Takie proporcje były bardziej prawidłowe od ustalonych w wyniku poprzedniej kontroli, kiedy to wyna-

grodzienia dla racjonalizatorów wraz z nagrodami stanowiły aż 71,5% ogólnych kosztów racjonalizacji. Poprzednio, bardziej niż o interes przedsiębiorstwa chodziło o przysporzenie dochodów autorom projektów, w tym kadrze kierowniczej, której wynagrodzenia i nagrody stanowiły wówczas niemal 40% globalnych kosztów racjonalizacji, podczas gdy obecnie wynoszą jedynie 7,3%.

Obecnie zaczęto zwracać większą uwagę, by zgłoszone projekty stanowiły rzeczywiście rozwiązania nowatorskie, a działania innowacyjne służyły rozwojowi, tym niemniej kontrola ujawniła przypadki uznania niektórych pomysłów za projekty racjonalizatorskie, mimo że stosowano je w innych oddziałach skontrolowanych spółek lub były to koncepcje powszechnie znane. Wśród wdrażanych rozwiązań znaleźć można było i takie, których całkowite koszty, liczone wraz z wynagrodzeniami twórców, przekraczały wielokrotnie osiągnięte efekty ekonomiczne.

W niektórych przypadkach efekty te obliczone zostały nieprawidłowo. Najczęściej zawyżane były koszty dotychczas stosowanych metod, zaniżano natomiast nakłady na wdrażanie nowych projektów. Do obliczeń przyjmowano szacunkowe koszty, m.in. materiałów i robocizny, zamiast rzeczywiście poniesionych. W żadnym spośród kontrolowanych podmiotów nie ewidencjonowano na wyodrębnionych kontach kosztów działalności wynalazczej. Księgowano na nich głównie wydatki na wynagrodzenia dla racjonalizatorów i nagrody za projekty racjonalizatorskie, zaś pozostałymi kosztami – dokumentacji technicznej, opinii, materiałów, prób i badań, narzędzi itp. – obciążano bieżącą działalność. Z tego powodu nie jest możliwe dokonanie pełnej oceny efektywności wdrażania projektów racjonalizatorskich w badanych jednostkach.

Z dokonanych ustaleń wynika również, iż komórki kontroli wewnętrznej i audytu, funkcjonujące we wszystkich jednostkach, praktycznie nie prowadziły czynności kontrolnych lub audytowych w odniesieniu do działalności racjonalizatorskiej. Kontrolę taką przeprowadzono tylko u jednego przedsiębiorcy, u innego zaś – kontrolę doraźną, dotyczącą jednego projektu wynalazczego. Działalność racjonalizatorska w niektórych jednostkach nie była przedmiotem kontroli wewnętrznej przez ostatnich 10 lat, a nawet dłużej. Tłumaczono to jej niewielkim znaczeniem dla spółek.

32. Kontrolę *gospodarowania wybranymi składnikami majątku trwałego Polskiej Akademii Nauk* [por. zał. nr 4, str. 15] poprzedziły informacje o nieprawidłowościach w tej dziedzinie, wynikających w znacznej mierze z nieuregulowania spraw związanych z majątkiem będącym w posiadaniu PAN. Akademia dysponowała budyn-

kami, lokalami, obiektami inżynierii lądowej i wodnej oraz gruntami, których wartość w sprawozdaniu finansowym za 2007 r. określona została na 257 mln zł. Z ustaleń kontroli obejmującej okres od 15 października 1997 r. (data wejścia w życie *ustawy o Polskiej Akademii Nauk*) do końca I półrocza 2008 r. wynika jednak, iż Kancelaria PAN, odpowiedzialna za gospodarowanie składnikami tego majątku, nie dysponowała pełnymi danymi o liczbie i wartości nieruchomości pozostających w gestii Akademii. W ocenie NIK, bez posiadania takiej wiedzy nie jest możliwe rzetelne zarządzanie majątkiem ani sprawowanie nadzoru nad jego wykorzystaniem.

Do pełnienia nadzoru nad gospodarowaniem nieruchomościami przez jednostki Akademii Kancelaria PAN nie była również przygotowana organizacyjnie. Pracownicy powołanej do tego komórki – Biura Zarządzania Majątkiem – nie posiadali merytorycznej wiedzy na temat przedmiotu działalności poszczególnych instytutów PAN. Dane o użytkowanym majątku trwałym były analizowane jedynie pod względem formalnym, zapisów w dokumentach nie porównywano natomiast ze stanem faktycznym. Nie została też opracowana strategia optymalnego zarządzania majątkiem trwałym.

Ustawa o PAN nakłada na Akademię obowiązek wyposażenia instytutów w środki niezbędne do prowadzenia statutowej działalności. Faktyczne potrzeby jednostek organizacyjnych nie były jednak pod tym względem analizowane, a proces przekazywania majątku instytutom nie został sfinalizowany do czasu zakończenia kontroli NIK. Biuro Zarządzania Majątkiem nie kontrolowało też w sposób kompleksowy faktycznego wykorzystania nieruchomości użyczonych bądź oddanych w zarząd poszczególnym jednostkom. W latach 2005-2007 przeprowadzono jedynie 4 kontrole inwestycji prowadzonych na nieruchomościach PAN i jedną kontrolę dotyczącą inwentaryzacji majątku.

Niezgodnie z przepisami *ustawy o rachunkowości* prowadzone były księgi rachunkowe PAN. Na 2058 pozycji środków trwałych, w 651 brakowało danych dotyczących wartości ewidencyjnej. Za nielegalne NIK uznała część wydatków ze środków zgromadzonych na koncie pozabudżetowym, a pochodzących głównie ze sprzedaży nieruchomości. Zamiast na rozwój nauki, wykorzystano je m.in. na wypłatę odszkodowań za bezumowne korzystanie z nieruchomości, koszty procesowe związane ze sprawą sądową dotyczącą niegospodarności w jednym z zakładów doświadczalnych oraz koszty procesu i ugody z osobą prywatną z tytułu wynagrodzenia za korzystanie z patentu.

Poważne wątpliwości co do legalności podjętych działań wzbudziła sprzedaż za blisko 6,5 mln zł udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości przy ul. Jazgarzew-

skiej w Warszawie. Przed rozpoczęciem transakcji PAN nie poinformowała o niej Ministra Skarbu Państwa, ani Prezesa Rady Ministrów nadzorującego działalność Akademii. Zbycie 52 odrębnych udziałów Minister Skarbu Państwa uznał za próbę obejścia przepisów, nakazujących państwowym osobom prawnym uzyskanie jego akceptacji w przypadku rozporządzenia mieniem o wartości przekraczającej 50 tys. euro. Transakcja ta spowodowała uwikłanie PAN oraz nabywców w długotrwałe procesy sądowe. W wyniku kontroli Izba zaleciła podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która uniemożliwiłaby unikanie konieczności uzyskania zgody właściwego ministra na sprzedaż majątku trwałego Skarbu Państwa drogą podzielenia go na składniki o wartości, przy której zgoda taka nie jest wymagana.

Krytyczne uwagi NIK sformułowała pod adresem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Z ustaleń kontroli wynika, iż do 2006 r. nie prowadziła ona nadzoru nad PAN, nie żądała też przekazywania uchwał podejmowanych przez organy Akademii, mimo sygnałów kwestionujących ich legalność. Rejestr owych uchwał prowadzony jest dopiero od 2008 r. Również działania KPRM w sprawie inwestycji przy ul. Jazgarzewskiej okazały się spóźnione i nieskuteczne.

33. Nielegalne, nierzetelne, niegospodarne działania przedsiębiorców prowadzących zakłady wydobywcze węgla kamiennego, ujawniła kontrola **prowadzenia przez podmioty górnicze gospodarki remontowej maszyn i urządzeń** [por. zał. nr 4, str. 70], obejmująca lata 2005-2007. Brak zainteresowania ograniczeniem do racjonalnego poziomu wielomilionowych wydatków na konserwację, naprawy i remonty powodował nieuzasadniony wzrost kosztów wydobycia kopaliny. Jednocześnie okoliczności, w jakich powstawały umożliwiające takie działania przepisy oraz sposób gospodarowania mieniem Skarbu Państwa wskazywały na możliwość zachowań o charakterze korupcyjnym.

Ogólne zasady dotyczące utrzymania, konserwacji, naprawy oraz remontów maszyn i urządzeń określone zostały w obowiązującym od września 2002 r. do sierpnia 2006 r. rozporządzeniu *Ministra Gospodarki w sprawie BHP*. Jeden z jego zapisów stwierdzał, iż *Maszyny, urządzenia i instalacje utrzymuje się, konserwuje, naprawia i remontuje w sposób ustalony w dokumentacji techniczno-ruchowej producenta....* Oznaczało to w praktyce monopolizację rynku usług remontowych i dostaw części zamiennych. Kontrola wykazała, iż w przytoczonym zapisie słowa *remontuje* oraz *producenta* znalazły się w rozporządzeniu w ostatniej chwili, zaś Ministerstwo Gospodarki nie było w stanie wskazać autora zmian, ani ich uzasadnienia. Ustalenia te oraz fakt, iż producenci maszyn i urządzeń byli w istotny sposób za-

interesowani uzyskaniem wyłączności na swoje produkty i usługi, nie pozwalają wykluczyć korupcyjnego podłoża owej modyfikacji.

Regulacja ta była wykorzystywana jako uzasadnienie stosowania trybu w wolnej ręce. W 2004 r. spółka Kompania Węglowa SA wystąpiła do prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z 96 wnioskami o wyrażenie zgody na udzielenie w tym właśnie bezprzetargowym trybie zamówień publicznych na zakup części zamiennych oraz usług remontowych ogólnej wartości ok. 2 mld zł. Powołano się na treść wspomnianego rozporządzenia oraz sugerowano, że zamówienia mogą zrealizować jedynie konkretne podmioty. Taka interpretacja przepisu była niewłaściwa, ponieważ dokumentacja producenta powinna określać sposób prowadzenia remontów, a nie wskazywać jego wykonawcę. Podobne działania prowadziły do ograniczenia konkurencji, umożliwiały narzucanie przez monopolistów niekorzystnych warunków i cen. Okazało się bowiem, że po wypowiedzeniu umów kontrahenci wyłonieni w wyniku przetargów zaoferowali ceny niekiedy nawet o ponad połowę niższe. Zdaniem NIK, akceptacja wniosków Kompanii przez prezesa Urzędu Zamówień Publicznych świadczyła o nierzetelnej ich weryfikacji.

Nieliczenia się z rachunkiem ekonomicznym dowodzą również inne ustalenia kontroli. Roczne plany remontów opracowywano w oparciu o niepełne dane. Punktem wyjścia były nie potrzeby wynikające ze stanu technicznego sprzętu, ale limity wydatków. Nie brano przy tym pod uwagę prac wykonywanych siłami własnymi, zatem ewidencja księgową nie obejmowała znacznej części nakładów ponoszonych na gospodarkę remontową. Nie pozwalało to na wyliczenie jej pełnych kosztów, utrudniało planowanie wydatków i ocenę opłacalności przewidywanych napraw. Dla większości maszyn i urządzeń nie prowadzono kart pracy, zawierających informacje o ich stanie technicznym, awariach, naprawach i remontach, a okresowe kontrole dokonywane były niesumiennie. Zawierając umowy z wykonawcami usług remontowych niejednokrotnie nie określano precyzyjnie ich zakresu, płacono za niewykonane prace, nie egzekwowano korzyści dla zamawiającego postanowień.

Niektórzy z przedsiębiorców, dzierżawiących maszyny i urządzenia od firm zewnętrznych, nie sprawdzali, czy korzystniejsze nie byłoby posiadanie własnych środków produkcji. Ograniczając zakupy inwestycyjne, nie analizowali opłacalności wielokrotnego remontowania i modernizowania starego, zdekapitalizowanego sprzętu. Jednym z powodów był brak wiarygodnych danych o rzeczywistych kosztach utrzymania maszyn i urządzeń, bez czego nie jest możliwa pełna ocena ekonomicznej efektywności podejmowanych działań.

34. Przyczyny i okoliczności prowadzące do upadłości przedsiębiorstwa przedstawione zostały w ustaleniach kontroli *funkcjonowania Zakładów Mięsnych Plock SA* [por. zał. nr 4, str. 13]. Zdaniem NIK, skumulowały się w tym wypadku negatywne skutki wieloletniego nieliczenia się z realiami przez zarząd spółki oraz braku właściwego nadzoru właścicielskiego ze strony Ministerstwa Skarbu Państwa.

Działania prywatyzacyjne MSP wobec ZM Plock były niekonsekwentne, prowadzone opieszale, brakowało w nich zdecydowania i określonej koncepcji. Po pierwszej, nieudanej próbie prywatyzacji w 2002 r., ministerstwo (aż do września 2007 r.) zaprzestało dalszych starań w tym kierunku, mimo że wiadome było, iż spółka w dotychczasowej formule zaprzestanie działalności najpóźniej w listopadzie 2007 r., kiedy to upływał ostateczny termin dostosowania obiektów produkcyjnych do wymagań unijnych. MSP zbywało jednak milczeniem listy intencyjne potencjalnych inwestorów, nie udzieliło też odpowiedzi na oferty prywatyzacyjne złożone przez trzy zainteresowane podmioty w 2004 r. Podjęta w 2008 r. druga próba znalezienia inwestora nie miała realnych szans powodzenia, ponieważ inspekcja weterynaryjna w grudniu 2007 r. zatrzymała produkcję w ZM Plock.

Resort Skarbu Państwa nie reagował też w sposób zdecydowany na pogarszającą się sytuację ekonomiczno-finansową spółki. Walne zgromadzenie akcjonariuszy na wniosek zarządu, bezkrytycznie przyjmując, że uzyskanie uprawnień unijnych automatycznie spowoduje odzyskanie rentowności, czterokrotnie zdecydowało o przedłużeniu działalności ZM Plock, czego jedynym efektem było powiększenie strat o 11 mln zł. Nie poprawiła sytuacji także udzielona w 2003 r. pomoc publiczna w wysokości 5,9 mln zł, niewystarczająca do przeprowadzenia gruntownej modernizacji zakładu. W praktyce korzyść odniosły tylko kredytujące spółkę banki, które mogły wycofać pożyczone środki.

Izba negatywnie oceniła sposób opracowywania i realizacji przez spółkę w latach 2002-2007 harmonogramu dostosowania do wymagań unijnych. Zarząd nie przeprowadził analizy opłacalności inwestowania w istniejące obiekty produkcyjne ani kompleksowej oceny zasadności prowadzenia prac dostosowawczych. Poważne wątpliwości w tym względzie zgłaszali wizytujący zakład reprezentanci UE. Ich zdaniem liczne braki, a także struktura i stan zakładu powodowały, że należałoby raczej wybudować nowy zakład niż modernizować istniejący. O celowości dostosowania do unijnych wymagań przestarzałych obiektów, wymagających daleko idących i bardzo kosztownych zmian, krytycznie wypowiadał się również Główny Lekarz Weterynarii. Zarząd spółki nie podzielał jednak tego stanowiska i nadal forsował nierealne koncepcje.

W kolejnych prognozach, stanowiących podstawę programów działania spółki, zarząd ZM Plock przyjmował zawyżone plany sprzedaży oraz wyników finansowych. Rezultatem niesumiennego planowania była zbyt optymistyczna ocena możliwości realizacji programów restrukturyzacyjnych. W rzeczywistości wnioski zarządu o przedłużanie funkcjonowania nieefektywnej spółki nie były oparte na żadnych wiarygodnych przesłankach poprawy jej pozycji rynkowej, nie brały pod uwagę możliwości dalszego finansowania działalności ani szans pozyskania środków na modernizację. Wiele wskazuje na to, iż były to działania pozorne. Sposób opracowania harmonogramów dostosowawczych może świadczyć, że traktowano je jedynie jako pretekst do uzyskania zgody na przejściowe odstępstwa od stosowania norm unijnych w celu przedłużenia o kolejny okres egzystencji zakładu. Nierzetelne działania zarządu tolerowane były przez nadzór weterynaryjny szczebla powiatowego, który sprzyjał ukrywaniu faktycznego stanu obiektów produkcyjnych spółki.

Wobec upadłości ZM Plock SA, NIK nie formułowała wniosków po adresem zarządu. Jednak ustalenia kontroli wskazują na potrzebę podjęcia przez Skarb Państwa działań poprawiających skuteczność nadzoru właścicielskiego, dokładniejszego weryfikowania opracowywanych przez podmioty gospodarcze programów i koncepcji, a przede wszystkim oparcia podejmowanych decyzji na racjonalnych podstawach. Realizacja powyższych wniosków może być szczególnie istotna w przypadku innych podmiotów zagrożonych upadłością.

35. *Funkcjonowanie zespołu torów wyścigów konnych na Służewcu w Warszawie* [por. zał. nr 4, str. 97] stanowiło w ostatnich latach pasmo niepowodzeń zarówno organizacyjnych, jak i finansowych. Złożyły się na nie wadliwy sposób gospodarowania 138-hektarowym terenem, postępująca degradacja usytuowanych na nim zabytkowych obiektów, brak wiarygodnego organizatora wyścigów, a także wątpliwości co do uczciwego przebiegu gonitw i związane z tym odpływ widzów oraz graczy. Organizowanie wyścigów konnych, będących w wielu krajach atrakcją turystyczną i źródłem pokaźnych zysków, w przypadku toru służewieckiego przynosiło straty.

Zarządzający całym kompleksem Polski Klub Wyścigów Konnych – państwowa osoba prawna nadzorowana przez ministra właściwego ds. rolnictwa – w latach 2004-2008 gospodarował nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób nieudolny. W tym czasie nie udało mu się pozyskać strategicznego inwestora, dysponującego środkami finansowymi niezbędnymi do organizowania wyścigów i utrzymania w należytym stanie zespołu torów. Rozwiązania doraźne

– użyczanie lub wdzierżawianie obiektów na kilka miesięcy w roku różnym podmiotom – nie powstrzymały procesu dewastacji. PKWK, nie posiadając funduszy na kosztowne prace remontowe i modernizacyjne, nie podejmował działań służących poprawie stanu obiektów, nie czynił również starań o pozyskanie środków z innych źródeł, np. dotacji celowych z budżetu państwa na prace konserwatorskie i roboty budowlane w obiektach zabytkowych.

Poważnym zaniedbaniem obowiązków właściciela był brak okresowych kontroli stanu obiektów, wymaganych przez *Prawo budowlane*. W ciągu czterech lat spośród 84 budynków i budowli, dla których założono książki obiektów, kompleksowe kontrole przeprowadzono w dwóch, jednak nawet wówczas otrzymane nakazy dotyczące niezbędnych prac remontowych nie zostały wykonane.

W latach 2004-2008 PKWK przeprowadził sześć postępowań w celu wyłonienia podmiotu, który organizowałby na Służewcu wyścigi konne na podstawie wieloletniej umowy dzierżawy. Wszystkie próby jego pozyskania zakończyły się niepowodzeniem ze względu na brak ofert, niespełnienie przez oferentów wymogów formalnych, bądź niewyrażenie przez Ministra Skarbu Państwa zgody na zawarcie umowy. Głównym powodem był jednak brak jasnej koncepcji zagospodarowania nieruchomości i organizowania wyścigów, nieokreślenie zasad i trybu wyboru dzierżawcy, warunków jakie powinien spełniać, a także rodzajów rzeczowych i finansowych zabezpieczeń jego zobowiązań. Kolejną przyczynę stanowił brak koordynacji działań i zgodnej współpracy między Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministrem Skarbu Państwa, a także pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi tego ostatniego resortu.

Realną szansę rewitalizacji zabytkowych obiektów i prawidłowego ich wykorzystania stanowi umowa długoletniej dzierżawy zespołu torów, zawarta w 2008 r. między PKWK a Totalizatorem Sportowym. Zdaniem NIK, umowa ta nie zabezpieczała jednak w pełni interesów właściciela. Cześć jej zapisów jest na tyle nieprecyzyjna, że może stać się przyczyną sporów pomiędzy stronami. Nie sprecyzowano m.in. zakresu robót remontowych, jakie winien wykonać dzierżawca, ani uprawnień przysługujących właścicielowi w sytuacji, gdyby Totalizator Sportowy nie wywiązał się ze swoich zobowiązań. Szerokie pole do nieporozumień i konfliktów otwierają także zapisy dotyczące prawa zagospodarowania przez dzierżawcę części terenu nieprzeznaczonej do organizowania wyścigów konnych oraz możliwości ich poddzierżawiania i podnajmowania.

NIK krytycznie postrzega fakt, iż Minister Skarbu Państwa nie zakwestionował nieprecyzyjnych zapisów zawartych

w projekcie wspomnianej umowy, mimo że zwracał uwagę na analogiczne luki przy rozpatrywaniu dwóch wcześniejszych wniosków PKWK. Świadczyć to może o niewypracowaniu zasad i procedur merytorycznej oceny wniosków oraz nierównym traktowaniu różnych podmiotów. Te zaś okoliczności wskazują na możliwość występowania mechanizmów korupcyjnych.

36. Stan techniczny obiektów użytkowanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej [por. zał. nr 4, str. 78] nie był dotąd przedmiotem kompleksowej kontroli. Kwestie związane z utrzymaniem w należytym stanie techniczno-użytkowym takich obiektów oraz zapewnieniem bezpiecznej ich eksploatacji były jednak kilkakrotnie badane w ramach kontroli poświęconych innym zagadnieniom. Wykazały one, że właściciele i zarządcy obiektów ochrony zdrowia nie wywiązywali się w sposób należyty ze swoich obowiązków, m.in. nie dokonywali okresowych kontroli, nie udzielali także użytkującym owe nieruchomości zakładom opieki zdrowotnej wsparcia finansowego, umożliwiającego zaspokojenie podstawowych potrzeb remontowych.

Obecna kontrola, w której uczestniczyły służby powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, inspektorów sanitarnych oraz państwowej straży pożarnej, pozwoliła stwierdzić, że sytuacja nie uległa poważniejszej zmianie. Budynki wykorzystywane przez prawie wszystkie skontrolowane samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej były w znacznym stopniu wyeksploatowane, a ich stan niejednokrotnie stwarzał zagrożenie dla życia i zdrowia tak pacjentów, jak i personelu. Część z nich nie przechodziła regularnych kontroli okresowych, większość nie spełniała wymogów bezpieczeństwa pożarowego, zaniebdywane były przeglądy instalacji elektrycznych, gazowych, przewodów kominowych i wentylacji, nie prowadzono książek obiektów budowlanych lub brakowało w nich wymaganych wpisów, w większości obiektów istniały bariery architektoniczne utrudniające, jeśli nie uniemożliwiające niepełnosprawnym pacjentom dostęp do budynków. Większych zastrzeżeń nie było jedynie do bezpieczeństwa higieniczno-sanitarnego, utrzymania porządku i estetyki pomieszczeń.

Z ustaleń kontroli wynika, iż obecny stan techniczny budynków i pomieszczeń, w których udzielane są świadczenia opieki zdrowotnej, jest dalece niezadowalający głównie z powodu braku środków na finansowanie bieżącej działalności placówek służby zdrowia. Pomiedzy potrzebami w tym względzie, wynikającymi z ustawowego obowiązku utrzymania eksploatowanych obiektów w należytym stanie technicznym i estetycznym, a wielkością środków prelimi-

nowanych na ten cel w ich planach finansowych, istnieje znaczna dysproporcja. W przypadku skontrolowanych 48 placówek ochrony zdrowia potrzeby takie, określone w latach 2006-2008 na 457 mln zł, zostały zaspokojone jedynie w połowie. Z tych względów dokonywane były jedynie interwencyjne remonty, służące usuwaniu awarii i ich skutków, nie była natomiast prowadzona systematyczna gospodarka remontowa.

Sytuacja permanentnego niedostatku, w jakiej przyszło funkcjonować zakładom opieki zdrowotnej, to niewątpliwie główny powód zaniedbań, stawiających je często w kolizji z *Prawem budowlanym*. Należy jednak zauważyć, że brak środków finansowych nie był jedyną przyczyną pogarszania się stanu technicznego obiektów służby zdrowia. Niejednokrotnie stanowił natomiast wygodne alibi dla usprawiedliwienia błędów organizacyjnych, czy też nierespektowania nakazów i decyzji państwowych organów inspekcji i kontroli, których wykonanie nie pociągało za sobą większych wydatków. Prowadzenie racjonalnej gospodarki eksploatacyjno-remontowej utrudniała również niesprawna i niestabilna organizacja odpowiednich służb.

W ocenie NIK, poza dopływem środków finansowych w wysokości pozwalającej na utrzymanie obiektów służby zdrowia w zadowalającym stanie, niezbędne jest przestrzeganie przepisów mających wpływ na zapewnienie bezpiecznej ich eksploatacji. Osiągnięcie odczuwalnej poprawy w tym względzie wymaga również skuteczniejszego nadzoru organów założycielskich, a także straży pożarnej, nadzoru budowlanego i inspekcji sanitarnej.

37. Sprzedaż drewna z lasów państwowych stanowiących własność Skarbu Państwa, zarządzanych przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Olsztynie [por. zał. nr 4, str. 86] zbadana została głównie wskutek nadchodzących sygnałów o nieprawidłowościach przy sprzedaży tego surowca. Lasom Państwowym zarzucano, że wprowadzone w 2007 r. nowe zasady sprzedaży drewna nie zapewniały równego dostępu do rynku drzewnego, a przyjęte kryteria przydziału drewna faworyzowały dużych odbiorców ponadregionalnych ze szkodą dla mniejszych, lokalnych przedsiębiorców. Kolejną przesłanką podjęcia kontroli były wyniki poprzednich badań, przeprowadzonych w 2005 r., które ujawniły przypadki sprzedaży drewna po zaniżonych cenach, w tym również podmiotom zalegającym z płatnościami za wcześniejsze dostawy, a także nienależyte zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w zawieranych umowach na sprzedaż drewna.

Kontrola wykazała, że sprzedaż drewna odbywała się na zasadach ustalonych przez Dyrektora Generalnego Lasów

Państwowych. Skontrolowane nadleśnictwa rzetelnie ustalały wielkości drewna przeznaczonego do sprzedaży w danym roku, a w zawieranych umowach respektowane były interesy Skarbu Państwa. Również RDLP w Olsztynie właściwie nadzorowała przebieg procesu sprzedaży w podległych nadleśnictwach.

Zastrzeżenia budził natomiast system sprzedaży drewna. W latach 2007-2009 podstawową jego formą były ograniczone przetargi internetowe w Portalu Leśno-Drzewnym. Nadleśnictwa zamieszczały w nim oferty sprzedaży, zaś oferty kupna składane przez przedsiębiorców były oceniane automatycznie na podstawie określonych kryteriów. Jednym z nich była tzw. historia kupiecka nabywcy drewna, która przynosiła dotychczasowemu kontrahentowi do 50% punktów w ogólnej ocenie. Ograniczało to możliwość zakupu drewna podmiotom niebędącym dotąd klientami Lasów Państwowych. Mogły one wprawdzie kupować surowiec w otwartym systemie aukcji internetowych, jednak tam jego ilość była znacznie mniejsza niż w portalu, ceny natomiast wyższe. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli działania takie nie powinny mieć miejsca. Również prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał, że uzależnianie warunków sprzedaży drewna od dotychczasowych kontaktów handlowych między stronami stanowiło praktykę ograniczającą konkurencję i nakazał jej zaniechania, nakładając na PGL Lasy Państwowe karę pieniężną.

Inną kwestią mogącą budzić wątpliwości było nagminne odstępowanie przez nadleśnictwa od naliczania kar umownych kontrahentom, którzy najczęściej tłumacząc się trudną sytuacją ekonomiczną, rezygnowali z odbioru zakontraktowanych ilości drewna. W latach 2007-2008 z możliwości takiej skorzystano zaledwie w 10 przypadkach na 373, w których istniały ku temu podstawy. Zdaniem NIK nieskorzystanie z prawa do naliczenia kary powinno być wyjątkiem, nie zaś regułą, a nadleśnictwa winny kierować się przede wszystkim interesem Lasów Państwowych. Jednocześnie uznaniowość takich decyzji stwarzała groźbę zaistnienia korupcji.

38. Nie poprawiła się *gospodarka finansowa spółek Grupy PKP* [por. zał. nr 4, str. 29]. Ta grupa kapitałowa, składająca się z jednostki dominującej PKP SA, ośmiu spółek zależnych zarządzających infrastrukturą kolejową oraz spółek przewozowych, została utworzona na podstawie ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Od momentu powstania w 2001 r. nie tylko nie osiągała zadowalających wyników finansowych, ale ponosiła straty, rosło jej zadłużenie, zaś między poszcze-

gólnymi spółkami pojawiły się zatory płatnicze. Do istotnej poprawy jej sytuacji finansowej nie przyczyniły się również kolejne rządowe programy naprawcze.

Kontrola, która objęła działalność pięciu największych spółek w latach 2007-2009 (I półrocze), wykazała brak postępu zarówno jeśli chodzi o wyniki ekonomiczne, jak i warunki, w jakich funkcjonowały. W tym okresie w spółkach kolejowych pogorszyła się efektywność gospodarowania, a w ślad za tym – ich sytuacja finansowa. Jednym z powodów była słabnąca koniunktura gospodarcza i spadek przychodów ze sprzedaży, ale głównych przyczyn regresu upatrywać należy w zaniechaniu prywatyzacji, opieszałym i niekonsekwentnym prowadzeniu procesów restrukturyzacyjnych, a także w niepodjęciu działań umożliwiających uporządkowanie wzajemnych relacji i współzależności między funkcjonującymi w jednej grupie spółkami o różnym charakterze i odmiennych interesach.

Zarząd spółki dominującej nie zapewnił pozostałym spółkom Grupy PKP warunków do prawidłowego funkcjonowania na rynku kolejowym. Spółki te nie zostały wyposażone w majątek niezbędny do prowadzenia działalności, lecz zmuszone były do dzierżawienia go od PKP SA, ponosząc z tego tytułu poważne obciążenia, zwiększające koszty ich działalności. Należy jednak zauważyć, iż kolejni ministrowie właściwi do spraw transportu w ciągu 9 lat obowiązywania ustawy o komercjalizacji nie stworzyli warunków do jej wypełnienia, m.in. nie doprowadzili do zmiany w przepisach umożliwiającej zwolnienie PKP SA z podatku dochodowego od aportów wnoszonych do spółek zależnych.

Nie zostały również wprowadzone w życie istotne założenia *Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013*, zgodnie z którymi zarządca infrastruktury kolejowej, spółka PKP Polskie Linie Kolejowe, miała zostać wydzielona i niezależna od pozostałych spółek Grupy PKP oraz wyposażona w niezbędny majątek, co dałoby jej właściwe umocowanie prawne do zarządzania infrastrukturą i umożliwiło udostępnianie jej na równych warunkach wszystkim przewoźnikom. Ponadto ministrowie właściwi ds. transportu nie zapewnili stabilnych warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej. Wprowadzane co roku zmiany w naliczaniu opłat dezorganizowały funkcjonowanie przewoźników, uniemożliwiając im planowanie działalności, organizację przewozów i zawieranie wieloletnich umów z klientami, utrudniały też prowadzenie polityki transportowej marszałkom województw.

Poza przeszkodami niezależnymi od spółek kolejowych, kontrola ujawniła również ich niegospodarność i opieszałość. Mimo niewystarczających nakładów na utrzymanie infrastruktury oraz pogarszania się stanu linii kolejowych,

PKP SA i PKP PLK SA nie wykorzystwały w całości dostępnych im środków przeznaczonych na inwestycje, głównie z powodu opóźnień w rozpoczynaniu i prowadzeniu robót. Pierwsza z tych spółek w latach 2007-2008 wykonała plan inwestycyjny odpowiednio w 78% i 33%, druga zaś w 92% i 75%. PKP PLK nie wykorzystwała również możliwości ubiegania się o dofinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – na 35 projektów z zakresu infrastruktury transportowej, do czasu zakończenia kontroli spółka ta złożyła do Komisji Europejskiej tylko jeden wniosek. Nie został również wykonany plan sprzedaży zbędnych nieruchomości o uregulowanym już stanie prawnym, wskutek czego przychody z tego tytułu w latach 2007-2008 były niższe o prawie 300 mln zł od planowanych.

Utrzymywanie się sytuacji niesprzyjającej efektywnemu gospodarowaniu w spółkach Grupy PKP, niewykonywanie obowiązków określonych w ustawie i inne niepokojące fakty ujawnione w wyniku kontroli świadczą o konieczności podjęcia bardziej zdecydowanych działań przez Ministra Infrastruktury. Niezbędne jest z jednej strony zwiększenie nadzoru nad ich działalnością, z drugiej zaś – m.in. stworzenie warunków do uczciwej konkurencji na rynku kolejowym, uregulowanie kwestii majątkowych, dokonanie nieodczynnych zmian legislacyjnych i organizacyjnych.

39. Kontrola *działalności PKP CARGO SA na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych* [por. zał. nr 4, str. 28] wykazała, że procesy restrukturyzacji i liberalizacji transportu kolejowego w Polsce jak dotychczas nie przyniosły spodziewanych rezultatów. Celem tych przedsięwzięć było utworzenie przedsiębiorstw przystosowanych do działalności w warunkach gospodarki wolnorynkowej, otwarcie dostępu do infrastruktury i stworzenie mechanizmów umożliwiających wejście na rynek przewozów kolejowych nowych podmiotów. Miało to doprowadzić do rozwoju konkurencji, spadku cen oraz poprawy jakości usług transportowych. Okazało się jednak, że w rzeczywistości nadal mają miejsce praktyki monopolistyczne, łamana jest też zasada oddzielenia zarządzania infrastrukturą od wykonywania przewozów kolejowych.

W ramach przekształceń utworzone zostały m.in. spółki: PKP Polskie Linie Kolejowe SA – do zarządzania liniami kolejowymi oraz PKP CARGO SA – do prowadzenia kolejowych przewozów towarowych, które miały zostać wyposażone przez PKP SA w niezbędne do prowadzenia takiej działalności mienie. Ten podział zadań i kompetencji został jednak zachwiany już na samym początku. Wbrew przyjętym założeniom, to PKP CARGO, nie zaś PKP PLK SA, otrzy-

mało w dzierżawę potrzebną do prowadzenia przewozów infrastruktury – tory, place przeładunkowe, rampy, rozjazdy, nastawnie, wagi wagonowe. PKP CARGO nie przekazano natomiast infrastruktury służącej do napraw taboru ani nieruchomości pod centra logistyczne.

Wskutek takiego zadysponowania mieniem, PKP CARGO, poza działalnością przewozową, wykonywało również funkcję zarządcy infrastruktury. Mogło zatem dowolnie, pod różnymi pretekstami, utrudniać innym licencjonowanym przewoźnikom dostęp do torów oraz urządzeń służących do załadunku i rozładunku towarów. Odmowa udostępniania infrastruktury kolejowej uzasadniana była m.in. koniecznością obsłużenia własnych klientów lub brakiem zdolności przeładunkowej, co w świetle ustaleń kontroli nie zawsze okazywało się zgodne z prawdą. W zawieranych umowach PKP CARGO wymuszało zgodę na istotne ograniczenia – zwalnianie udostępnionych torów na każde żądanie, czy korzystanie z infrastruktury tylko w weekendy.

Często stosowaną metodą ograniczania konkurencji było udzielanie własnym klientom wysokich upustów cenowych, sięgających nawet 72% stawek wynikających z obowiązujących taryf, czego nie byli w stanie zaoferować inni przewoźnicy. W ocenie NIK, arbitralne udzielanie przez państwowego przewoźnika firmom prywatnym tak znacznych rabatów podwyższało ryzyko zaistnienia korupcji. Prowadzono również działania wykazujące znamiona czynów nieuczciwej konkurencji bądź nadużywania pozycji dominującej.

PKP CARGO zarządzało państwowymi nieruchomościami w sposób nie tylko utrudniający prowadzenie działalności innym przewoźnikom, ale i nieefektywny. Pomimo niepełnego wykorzystania rozległej infrastruktury kolejowej, wysokich kosztów utrzymania i dzierżawy, przypadki jej udostępnienia innym przewoźnikom należały do rzadkości. W 2006 r. nie zdarzyło się to ani razu, a w 2007 r. – zaledwie trzykrotnie.

Działania takie wprowadzały chaos w funkcjonowaniu rynku przewozów oraz kolei jako instytucji. PKP PLK SA nie mogła w pełni wykonywać funkcji zarządcy infrastruktury przypisanej jej *ustawą o restrukturyzacji*. Co więcej, dzierżawienie przez PKP CARGO infrastruktury, którą winna zarządzać PKP PLK SA powodowało, że infrastruktura ta w świetle *ustawy o transporcie kolejowym* pozbawiona była zarządcy. Stało się to w niektórych przypadkach przyczyną pogorszenia stanu technicznego użytkowanych przez PKP CARGO torów i rozjazdów.

Wszystkie te nieprawidłowości nie skłoniły, jak dotąd, Ministra Infrastruktury, reprezentującego w PKP SA i PKP PLK SA Skarb Państwa, do podjęcia skutecznych działań pozwalających wyposażyć powstałe w wyniku restrukturyzacji PKP SA

spółki w niezbędne im mienie, a także zapewnić wszystkim przewoźnikom równego dostępu do infrastruktury kolejowej.

40. W sposób nie w pełni zadowalający funkcjonował **system monitorowania inwestycji kolejowych w PKP PLK SA** [por. zał. nr 4, str. 26], projektowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Przedsięwzięcia te, m.in. rozbudowa i modernizacja infrastruktury kolejowej, zakup i modernizacja taboru oraz niezbędnego wyposażenia, winny przyczynić się do zwiększenia udziału w przewozie ładunków i osób gałęzi transportu alternatywnych dla transportu drogowego, co pozwoliłoby na lepsze zrównoważenie systemu transportowego i zmniejszenie jego negatywnego oddziaływania na środowisko. Osiągnięcie wskazanego celu wymaga jednak odpowiedniego przygotowania administracji publicznej oraz beneficjentów do jak najefektywniejszego wykorzystania dostępnych środków.

Kontrola wykazała, iż jednostki zaangażowane w tworzenie i wprowadzanie w życie systemu monitorowania kolejowych inwestycji zawartych w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko opracowały i wdrożyły system umożliwiający kontrolę i nadzór nad owymi projektami, poważne zastrzeżenia wzbudził jednak sposób organizacji pracy tych instytucji.

Ustalono, że do dnia zakończenia kontroli nie została uzgodniona i zatwierdzona instrukcja wykonawcza, zawierająca szczegółowe procedury postępowania ministra właściwego do spraw transportu jako instytucji pośredniczącej w trakcie realizacji POIiŚ, dotyczące m.in. sprawozdawczości i monitoringu przygotowania i realizacji projektów. Sięgające 14 miesięcy opóźnienia w opracowaniu i uzgadnianiu treści tego dokumentu spowodowane były m.in. reorganizacją resortu, związaną z utworzeniem Ministerstwa Infrastruktury, a także przedłużającym się opracowywaniem i zatwierdzeniem zaleceń do przygotowania wspomnianej instrukcji.

Do przeciągania się prowadzonych prac przyczyniło się również zastąpienie w roli instytucji wdrażającej Banku Gospodarstwa Krajowego przez nowo powołane Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Negatywny wpływ na działalność tego urzędu w pierwszym okresie jego istnienia miało ospałe tempo opracowywania i uzgadniania regulaminu organizacyjnego oraz powolny nabór pracowników – pod koniec września 2007 r., po trzech miesiącach od powołania CUPT, zatrudniony był w nim jedynie dyrektor i główna księgowa. Warto w tym miejscu zauważyć, iż zgodnie z decyzją ministra właściwego do spraw transportu wspomniana jednostka miała powstać w trybie pilnym i jeszcze w 2007 r. wykonać liczne prace związane z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania POIiŚ. Centrum do dnia zakończenia kon-

troli nie wywiązało się również z obowiązku utworzenia Lokalnego Systemu Informacyjnego, służącego gromadzeniu oraz przetwarzaniu danych finansowych i rzeczowych dotyczących realizacji programu.

Pozytywnie natomiast oceniła NIK działania beneficjenta – spółki Polskie Koleje Państwowe „Polskie Linie Kolejowe” SA. Podmiot ten w sposób właściwy monitorował stan przygotowania do realizacji projektów inwestycji kolejowych i przekazywał co miesiąc do CUPT drogą elektroniczną informacje na ten temat. PKP PLK SA z własnej inicjatywy opracowały *Wytyczne w zakresie realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, objętych Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko w PKP Polskie Linie Kolejowe SA*, przygotowały jednolite procedury zarządzania środkami finansowymi pochodzącymi z funduszy unijnych, a także przeprowadziły dla pracowników cykl szkoleń dotyczących inwestycji współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej.

W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości nie stanowiły zagrożenia dla realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Tym niemniej powolne opracowywanie podstawowych dokumentów utrudniało monitorowanie projektów inwestycji kolejowych, a także precyzyjne ustalenie odpowiedzialności i zakresu działania poszczególnych uczestników przedsięwzięć prowadzonych w ramach POIiŚ.

41. Wskutek niewłaściwych praktyk zarządców dróg, potencjalnym źródłem konfliktów stało się **wydawanie zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej i ich realizacja** [por. zał. nr 4, str. 27]. Brak dogodnego dojazdu do nieruchomości, w której prowadzona jest działalność gospodarcza, może niejednokrotnie uniemożliwić jej wykonywanie. Poważne problemy powstają zwłaszcza w sytuacjach, gdy modernizacja prowadzi do podwyższenia klasy drogi i likwidacji istniejących zjazdów do posesji. Z drugiej strony niezbędne są ograniczenia w budowie lub utrzymywaniu zjazdów z dróg, wynikające z konieczności zapewnienia płynności i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Kontrola wykazała, że wnioski o wydanie zezwoleń na lokalizację lub przebudowę zjazdów były rozpatrywane przez zarządców dróg, a szczególnie przez właściwe w przypadku dróg krajowych oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, z naruszeniem zasad legalności i rzetelności. Decyzje w tej mierze oddziały GDDKiA wydawały, wbrew przepisom *Kodeksu postępowania administracyjnego*, bez dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, bez wzięcia pod uwagę nie tylko interesu społecznego, ale i słusznego interesu obywateli.

O arbitralności i dowolności podejmowanych decyzji świadczy fakt, iż podobne sprawy rozstrzygane były w odmienny sposób. W ocenie NIK, postępowanie takie narusza zaufanie obywateli do organów państwa, a ponadto może sprzyjać korupcji.

W skontrolowanych jednostkach decyzje odmowne wydawane były głównie przez oddziały GDDKiA. Z 1531 wniosków o wydanie zezwoleń, w tym 745 dotyczących zjazdów publicznych, które wpłynęły do 9 oddziałów w latach 2006-2007 oraz I półroczu 2008 r., negatywnie zostało rozpatrzonych 412 (27%). Objęci kontrolą pozostali zarządcy dróg w 9 miastach na prawach powiatu, którzy otrzymali 1843 wniosków, wydali tylko 21 decyzji odmownych, to jest niewiele ponad 1%.

Ta istotna różnica jest wynikiem świadomych poczynań oddziałów GDDKiA, które w czasie prac remontowych lub prowadzonej przebudowy starały się ograniczyć dostęp do dróg. Umożliwiały to nieprecyzyjne przepisy, pozwalające interpretować sformułowania zawarte w *ustawie o drogach publicznych* na niekorzyść wnioskodawców. Decyzje odmowne w kwestii lokalizacji zjazdu uzasadniano najczęściej względami bezpieczeństwa, ograniczeniami wynikającymi z klasy drogi, bądź usytuowaniem zjazdu w obszarze oddziaływania skrzyżowania dróg, którego granice określał według własnego uznania właśnie zarządca. Część wniosków została rozpatrzona z jaskrawym naruszeniem prawa, a szczególnie przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o drogach publicznych oraz ustawy o opłacie skarbowej*.

Budziła zastrzeżenia również prawidłowość rozstrzygnięć spraw rozpatrywanych w drugiej instancji przez Generalnego Dyrektora DKiA. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, do którego w ciągu trzech kwartałów 2008 r. wniesionych zostało 30 spraw, w 6 przypadkach (20%) uznał zasadność skarg i uchylił zaskarżone decyzje. Postępowania administracyjne o ponowne rozpatrzenie spraw dotyczących wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub uzgodnienie warunków zabudowy prowadzone były w Centrali GDDKiA w większości przypadków opieszale. W wymaganym przez *Kpa* miesięcznym terminie zakończone zostały tylko 4 spośród 121 badanych takich postępowań. Mimo to strony nie były informowane o przyczynach niezakończoności sprawy, nie został im też zakomunikowany nowy termin jej rozstrzygnięcia.

Istotnym uchybieniem było niewywiązanie się przez GDDKiA z obowiązku zapewnienia na oddawanych do użytku odcinkach autostrad odpowiedniej liczby miejsc obsługi podróżnych, w których znajdowałyby się stacje paliwowe, parkingi, toalety, punkty pierwszej pomocy medycznej. Mimo iż uwzględniano je w projektach budowy oraz wnioskach o wydanie decyzji lokalizacyjnych, nowe drogi przez wiele lat były takich obiektów pozbawione.

42. Liczne problemy stwarzała **koordynacja robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontu dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich** [por. zał. nr 4, str. 98]. Wyniki kontroli, którą objęto 28 jednostek – m.in. urzędy miast w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Radomiu, Warszawie i Wrocławiu, urzędy 6 dzielnic m.st. Warszawy, 8 jednostek zarządzających drogami – nie pozostawiły wątpliwości, iż utrzymanie miejskich ulic w zadowalającym stanie techniczno-eksploatacyjnym wymaga ścisłego zharmonizowania prowadzonych w tym celu działań, zarówno w procesie planowania, jak i realizacji wszystkich zadań inwestycyjnych w całej aglomeracji. A takiej współpracy w wielu wypadkach zabrakło.

W skontrolowanych miastach koordynacja robót prowadzonych w pasach drogowych, stanowiąca obowiązek zarządcy drogi, miała charakter doraźny i obejmowała przedsięwzięcia wykonywane w danym roku budżetowym. Nie zostały stworzone systemowe rozwiązania, pozwalające na uzgodnienie długofalowych planów inwestycyjnych i remontowych wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz zsynchronizowanie terminów wykonania zadań finansowanych ze środków unijnych i budżetów samorządów. Stąd częste przypadki paraliżu komunikacyjnego miast, spowodowanego nakładającymi się remontami, niszczenia nowo położonej nawierzchni jezdni i chodników w związku z rozpoczęciem kolejnej inwestycji lub remontu, znacznego przedłużania się prowadzonych robót, czy też zbytniego pośpiechu, którego efektem były usuwane później przez wiele miesięcy wady i usterki. Zarządcy drogi i gestorzy sieci podziemnych niejednokrotnie nie udzielali sobie nawzajem pełnych informacji o swoich zamierzeniach, co uniemożliwiało racjonalne zaplanowanie poszczególnych działań i przeprowadzenie ich we właściwej kolejności.

Zarządcy nagminnie zaniedbywali zapisany w *ustawie – Prawo budowlane* obowiązek dokonywania okresowych kontroli stanu technicznego dróg. Uzyskana w ten sposób wiedza powinna być wykorzystywana do koordynacji działań związanych z planowaniem modernizacji, przebudowy i remontów ulic. Najczęściej dokonywano jedynie bieżących przeglądów, które mogą stanowić podstawę tylko doraźnych napraw. Brak książek dróg lub wpisów dokumentujących wyniki przeprowadzonych kontroli oznaczał nieposiadanie rzetelnych danych o aktualnym stanie dróg. Zaniechanie to wskazuje na niedostateczny nadzór kierowników jednostek samorządowych nad zarządcami dróg.

Z ustaleń kontroli wynika, iż przypadki zajęcia pasa drogowego w celu usunięcia awarii miały miejsce wielokrotnie

częściej niż dla przeprowadzenia planowego remontu – np. w Warszawie w ciągu 2,5 roku MPWiK zajmowało pas drogowy prawie 3 tys. razy w związku z awariami wodno-kanalizacyjnymi, wykonało natomiast tylko 3 wcześniej zaplanowane remonty. Oznacza to, że większość robót była prowadzona w trybie nagłym, w sposób nieplanowy i nieskoordynowany, co świadczy o złym stanie sieci infrastrukturalnych. Stąd też konieczne jest zintensyfikowanie remontów i modernizacji owych sieci.

W latach 2006-2008 (I półrocze) kontrolowane jednostki wydatkowały ponad 4 mld zł na remonty, modernizację i przebudowę dróg. Mimo to ich stan w poszczególnych aglomeracjach nadal pozostawał zły. W ocenie NIK, znaczna skala prowadzonych zadań inwestycyjnych, a także konieczność minimalizowania skutków ekonomicznych i uciążliwości powodowanych wyłączaniem z użytkowania poszczególnych ciągów komunikacyjnych, wymaga przyjęcia kompleksowych uregulowań w kwestii koordynowania podejmowanych przedsięwzięć. Izba pozytywnie odnotowała zatem fakt utworzenia w 2008 r. w Urzędzie m.st. Warszawy wydzielonej komórki organizacyjnej zajmującej się koordynacją prowadzonych inwestycji i remontów w celu ich usprawnienia i racjonalizacji, a także wspomagającej ten proces elektronicznej bazy danych o inwestycjach miejskich.

43. Pozytywnie ocenione zostały **przygotowania Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA 2012** [por. zał. nr 4, str. 31], a dokładniej – pierwszy ich etap. Lista gwarancji polskich organów państwowych i samorządowych, stanowiąca załącznik do podpisanej w 2007 r. umowy pomiędzy UEFA a organizatorami mistrzostw, obejmuje 24 grupy zobowiązań. Dotyczą one m.in. wsparcia ze strony administracji publicznej, finansowania budowy lub modernizacji stadionów, zapewnienia bezpieczeństwa oraz opieki medycznej, przygotowania centrów pobytowych dla drużyn piłkarskich, a także rozbudowy infrastruktury lotniczej, drogowej, kolejowej oraz hotelowej.

Kontrola, która objęła działania prowadzone w latach 2007-2008 przez organy administracji publicznej, urzędy miast-gospodarzy i inne jednostki, nie ujawniła w chwili obecnej większych zagrożeń dla realizacji planowanych przedsięwzięć. Chodzi tu zarówno o zadania warunkujące przeprowadzenie EURO 2012, takie jak budowa lub modernizacja stadionów, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku oraz zabezpieczenia medycznego, jak i pośrednio związane z organizacją mistrzostw, głównie w dziedzinie infrastruktury oraz promocji Polski i miast-gospodarzy mistrzostw.

NIK wskazała na nieprawidłowości, których nieusunięcie może w znacznym stopniu zakłócić tok dalszych przygotowań. Tak więc Rada Ministrów, niezgodnie z zapisami ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, nie przyjęła wieloletniego programu, w celu przygotowania i wykonania przedsięwzięć EURO, obejmującego m.in. zadania oraz określającego koszty i źródła ich pokrycia. Brakowało również przepisów prawnych regulujących precyzyjnie zasady sprawowania nadzoru nad przedsięwzięciami związanymi z przygotowaniem do organizacji EURO 2012 – m.in. nie został wskazany odpowiedzialny za to zadanie organ. W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji powołano wprawdzie zespół mający koordynować działania podporządkowanych mu służb, ale do czasu zakończenia kontroli nie został przyjęty plan i harmonogram jego prac. Jednostki podległe Ministrowi Infrastruktury nie dysponowały z kolei programami rozbudowy infrastruktury drogowej i kolejowej, dostosowanymi do potrzeb organizacji mistrzostw.

Odnotować należy opóźnienia w realizacji niektórych prac przygotowawczych, które mogą spowodować niedotrzymanie terminów wykonania części zadań, zwłaszcza budowy lub modernizacji stadionów oraz infrastruktury drogowej i kolejowej. Już teraz wiadomo, że nie została wykonana przed rozpoczęciem imprezy część z 94 zaplanowanych przedsięwzięć, m.in. budowa drugiej linii metra w Warszawie. W wypadku 29 kolejnych zadań, nie zostały określone źródła ich finansowania. Nie została też uzgodniona koncepcja wykorzystania stadionów wybudowanych w Warszawie i Gdańsku po zakończeniu mistrzostw, co może zapowiadać powstanie problemu z pokryciem kosztów utrzymania tych obiektów w przyszłości.

Przygotowania do organizacji EURO 2012 są jednym z ważniejszych przedsięwzięć realizowanych przez administrację rządową i samorządową obecnie oraz planowanych na najbliższe lata, angażującym znaczne środki z budżetu państwa, funduszy europejskich i samorządowe. Bierze w nich udział wiele podmiotów, wykonujących różne zadania. Dotychczasowe rezultaty ich działań wskazują na potrzebę wzmocnienia nad nimi nadzoru i lepszą koordynację poszczególnych projektów przez Radę Ministrów oraz Ministra Sportu i Turystyki.

Podobne kontrole będą realizowane corocznie w ciągu całego okresu przygotowań do organizacji EURO 2012. Ponieważ projekt ten jest wspólnym zamierzeniem Polski i Ukrainy, każdego roku NIK i Izba Obrachunkowa Ukrainy przeprowadzą kontrole równoległe.

44. Kontrola doraźna *funkcjonowania służb kontrolnych na towarowych przejściach drogowych na polsko-rosyjskim i polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej* [por. zał. nr 4, str. 77] przeprowadzona została w ramach kontroli równoległej z udziałem najwyższych organów kontroli Federacji Rosyjskiej, Republiki Białoruś, Litwy i Polski. Inicjatorem badań była Izba Obrachunkowa Federacji Rosyjskiej. Uznała ona, iż wraz z intensyfikacją wymiany towarowej z państwami Unii Europejskiej, i związanym z tym wzmożonym natężeniem ruchu samochodów ciężarowych na drogowych przejściach, m.in. na granicy Polski z Federacją Rosyjską i Republiką Białoruś, zmniejszyła się efektywność pracy granicznych służb kontrolnych. W jej ocenie, kontrola mogłaby przyczynić się do ustalenia przyczyn niekorzystnych zjawisk i podjęcia stosownych środków zaradczych.

Przeprowadzone przez stronę polską badania, których celem była ocena sprawności działania służb dokonujących w obrocie towarowym kontroli granicznej, celnej, weterynaryjnej oraz fitosanitarnej, nie wykazały większych nieprawidłowości. Na wszystkich sześciu skontrolowanych przejściach odprawy graniczne po stronie polskiej przebiegały sprawnie. Służby graniczne dostosowywały organizację odpraw towarów do okresowych wzrostów natężenia ruchu, nie przynosiło to jednak odczuwalnych rezultatów z powodu wolniejszego tempa odprawiania samochodów przez służby białoruskie i rosyjskie. Świadczył o tym fakt, iż kolejki samochodów ciężarowych tworzyły się głównie na kierunku wyjazdowym z Polski.

Również obsada kadrowa służb kontrolnych na przejściach objętych badaniem zapewniała prawidłową realizację zadań. W celu utrzymania płynności odpraw, w okresach wzmożonego przewozu towarów kierownicy kontrolowanych jednostek przenosili na stałe lub czasowo funkcjonariuszy celnych z administracji lub z innych przejść do pracy na stanowiskach kontrolerskich, przesuwali urlopy, wyznaczali dodatkowe służby przy odprawach samochodów ciężarowych. Dzięki podjętym działaniom, pomimo wzrostu liczby pojazdów ciężarowych przekraczających granicę Polski utrzymano, a nawet skrócono średni czas oczekiwania pojazdów na odprawę.

Przejścia były otwarte dla ruchu przez całą dobę, jednakże tylko funkcjonariusze Służby Celnej i Straży Granicznej odprawiali pojazdy w sposób ciągły, natomiast służby weterynaryjne i fitosanitarne pracowały głównie tylko w dni powszednie i w określonych godzinach. Działania podejmowane dla zwiększenia stanu zatrudnienia w tych służbach nie przynosiły pozytywnych rezultatów.

Na wszystkich wymienionych przejściach stan infrastruktury technicznej po stronie polskiej zapewniał spraw-

ną obsługę odpraw samochodów ciężarowych. Właściwe wyposażenie służb kontrolnych w urządzenia techniczne, specjalistyczny sprzęt, programy informatyczne i środki łączności umożliwiło skuteczną kontrolę dokumentów, osób, pojazdów i przewożonych towarów, wykrywanie nielegalnie przewożonych materiałów i substancji niebezpiecznych, a także sprawdzanie stanu technicznego pojazdów.

W ocenie NIK, utrudnienia w towarowym ruchu granicznym spowodowane były głównie wzrostem natężenia przewozów w okresie weekendów oraz przed końcem roku, wolniejszym niż po stronie polskiej tempem odpraw dokonywanych przez graniczne służby kontrolne Federacji Ro-

syjskiej i Białorusi, a także wydłużaniem się czasu odpraw z powodu błędów w dokumentacji celnej oraz niesprawności technicznej pojazdów. Wymianę handlową drogowymi środkami transportu usprawniłoby nawiązanie ściślejszej współpracy między służbami zainteresowanych krajów w celu wyrównania tempa odpraw, szybszego rozwiązywania bieżących problemów, eliminowania prób przekraczania granicy przez pojazdy niesprawne technicznie i towary nieposiadające wymaganej dokumentacji. Istotne ułatwienie stanowiłoby również uruchomienie przejścia granicznego w Grzechołkach, które obecnie nie jest wykorzystywane z powodu opóźnień w budowie przejścia Mamonowo II po stronie rosyjskiej.

Polska w Unii Europejskiej

Wprowadzenie

**Wyniki
ważniejszych
kontroli**

Ważniejsze nieprawidłowości w wybranych obszarach aktywności państwa

Wprowadzenie

Nie jest to kierunek całkiem nowy w działalności kontrolnej NIK. Ten obszar zagadnień był badany w latach 2003-2005, m.in. w ramach głównego kierunku kontroli, określonego jako *Procesy integracji z Unią Europejską*. NIK szczególną uwagę poświęcała wówczas takim zagadnieniom, jak stopień dostosowania polskiego prawa i funkcjonowania polskich instytucji do standardów unijnych, sposób wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na realizację programów pomocowych i procesów akcesyjnych, praktyczne funkcjonowanie rozwiązań instytucjonalnych gwarantujących polskiej administracji uczestnictwo w pracach w ramach Unii Europejskiej, a także zapewnienie Polakom rzeczowej, wszechstronnej informacji na temat przystąpienia naszego kraju do UE i skutków tej decyzji. Jednym z istotnych, podnoszonych wówczas problemów był brak koncepcji co do przygotowania kadr zajmujących się sprawami integracji, ich specjalizacji, liczebności i umiejscowienia w strukturach organizacyjnych administracji publicznej. Stało się to w wielu wypadkach przyczyną niedociągnięć i nieprawidłowości ujawnionych w kolejnych latach. Podobna tematyka była obecna w badaniach NIK w okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję oraz pierwszych latach polskiej obecności w Unii Europejskiej. Szczególny niepokój budziła kwestia wykorzystania otrzymanych do dyspozycji środków finansowych. Chodziło przede wszystkim o zbadanie, czy Polska potrafi rozdysponować i wykorzystać fundusze unijne w sposób zgodny z obowiązującymi zasadami i procedurami, zaś administracja publiczna okaże się merytorycznie oraz technicznie zdolna do uruchomienia wspomnianych środków, zarządzania nimi, a przede wszystkim do przygotowania i wprowadzenia do systemu programów operacyjnych skutecznych mechanizmów kontrolnych.

W latach 2006-2008 kontrole związane z kwestiami unijnymi prowadzone były najczęściej w ramach problematyki gospodarczej, społecznej, ekologicznej itp. Ponowne wyodrębnienie ich jako oddzielnego kierunku badań kontrolnych stanowi konsekwencję rosnącego znaczenia tego obszaru zagadnień i wynika z faktu uczestniczenia Polski w sprawach Wspólnoty jako jej pełnoprawnego członka, współdecydującego o kierunkach podejmowanych działań, korzystającego z wszystkich przyśługujących jej praw, ale też mającego do wypełnienia określone obowiązki.

W 2009 r. badania kontrolne w ramach tego kierunku kontroli obejmowały trzy obszary: dostosowanie prawa do wymogów Unii Europejskiej oraz wywiązywanie się z przyjętych wobec niej zobowiązań; pozyskiwanie środków Unii Europejskiej oraz zarządzanie nimi; upraszczanie procedur i eliminowanie krajowych ograniczeń instytucjonalnych w wykorzystaniu środków przyznanych na lata 2007-2013; realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Niezależnie od tego, w myśl zasad przyjętych przy konstruowaniu *Planu pracy NIK na 2009 r.* aspekty unijne były jednym z wątków obligatoryjnie rozpatrywanych podczas każdej kontroli, jeśli wyniki analiz wskazywały, iż celowym będzie podjęcie badań pod kątem prawidłowości wypełniania obowiązków i realizacji praw związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Dostosowanie prawa do wymogów unijnych jest procesem długotrwałym, zapoczątkowanym jeszcze w okresie, kiedy Polska dopiero ubiegała się o członkostwo w UE. Przeprowadzone w tamtym czasie kontrole, jak również te z ostatniego roku dowodzą, że przyswojenie dorobku prawnego Wspólnot Europejskich, przyjęcie przepisów i zaadaptowanie ich do polskiego systemu legislacyjnego nie oznacza, że automatycznie stają się powszechnie honorowaną normą. W niektórych wypadkach Polska nie przestrzegała nawet zobowiązań podjętych w traktacie akcesyjnym. Tak było np. w przypadku zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska. Unijna dyrektywa w tej kwestii przeniesiona została do prawa krajowego, jednak znaczna część organów administracji publicznej nie dysponowała nawet pełnymi informacjami o zlokalizowanych na ich terenie instalacjach, które zobowiązane były uzyskać pozwolenie zintegrowane. Z kolei przedsiębiorstwa, które posiadały takie pozwolenia, nagminnie nie przestrzegały zawartych w nich warunków. Podobnie było z oczyszczaniem ścieków komunalnych oraz recyklingiem sprzętu technicznego. Są jednak obowiązki, z których nasz kraj wywiązuje się poprawnie. Należy do nich m.in. ochrona polskiej granicy państwowej z krajami nienależącymi do Unii Europejskiej przed napływem na teren Wspólnoty niepożądanych osób i towarów.

W niektórych wypadkach osiągnięcie unijnych standardów, szczególnie jeśli chodzi o uzyskanie określonych parametrów w działalności mogącej powodować zanieczyszczenie środowiska, zostało rozłożone w czasie. Związane z tym okresy dostosawcze przeważnie jeszcze trwają. Izbę niepokoi jednak fakt, iż zaawansowanie przedsięwzięć warunkujących dotrzymanie ustalonych terminów nie zawsze jest dostateczne. Trzeba pamiętać, że przestrzeganie przyjętych zobowiązań leży w interesie obywateli, a administracja publiczna powinna egzekwować obowiązujące w tej dziedzinie zasady.

W praktyce przepisy są tym chętniej przestrzegane i tym pilniej egzekwowane, im większa wynika z tego korzyść lub im boleśniejszymi sankcjami jest zagrożone ich lekceważenie. Funkcjonowanie systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt, niezbędnego dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności, wspierają skutecznie wymogi Unii Europejskiej, których ignorowanie oznacza brak pełnego dostępu do unijnego rynku produktów pochodzenia zwierzęcego. Z kolei unijne rozwiązania prawne dotyczące aparatury medycznej, do których zaadaptowane zostały krajowe przepisy, przyjęto raczej do wiadomości niż do stosowania, i to nie tylko z powodu braku środków finansowych na zakup urządzeń odpowiadających unijnym standardom. Również dyrektywa w sprawie podnoszenia kwalifikacji kierowców ciężarówek i autobusów przebijala się do polskiego prawodawstwa powoli, a powstałe na jej podstawie przepisy funkcjonowały jedynie w teorii. Natomiast niewypelnianie dyrektywy w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych, z czym zwleka część aglomeracji, pociągnąć może za sobą tak dotkliwe kary finansowe i inne konsekwencje, że dziwi musi opieszałość i brak zdecydowanych działań prowadzących do przyspieszenia już mocno opóźnionych prac.

Na ogół wypelniane są warunki, którymi obwarowany jest dostęp do unijnych środków finansowych przekazywanych Polsce w ramach funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, czy płatności związanych ze Wspólną Polityką Rolną. Problemem dla beneficjentów był raczej zbyt formalizm instytucji krajowych, które niejednokrotnie piętrzyły przeszkody i stawiały wymagania, niewynikające z przepisów wspólnotowych. Liczne kontrole przeprowadzone w latach 2004-2008, poświęcone działaniom administracji publicznej związanym z zarządzaniem programami operacyjnymi i realizacją projektów współfinansowanych ze środków unijnych, wykazały jednak znaczny postęp w obu tych dziedzinach.

Administracja, w początkowym okresie często spóźniona w tworzeniu ram organizacyjno-prawnych dla pozyskiwania i wykorzystywania funduszy, mająca trudności z koordynacją przedsięwzięć podzielonych między poszczególne urzędy i instytucje, a nawet sprawnym przepływem informacji, z czasem nabrała doświadczenia. Powstały nowe struktury organizacyjne, uproszczono wiele procedur i formalności, coraz sprawniej funkcjonował system zarządzania i kontroli. Również wśród beneficjentów dało się zaobserwować lepsze rozumienie faktu, iż możliwość korzystania z unijnych funduszy wiąże się z koniecznością spełnienia niezbędnych wymogów, a zgłoszony projekt musi być dobrze przygotowany. Coraz rzadziej zatem projekty współfinansowane z unijnych funduszy były niedopracowane, co pociągało za sobą konieczność wielokrotnego niekiedy ich poprawiania.

Efektom tych procesów była poprawa absorpcji środków unijnych. Mimo wcześniejszych opóźnień i niskiego początkowo wykorzystania funduszy strukturalnych, na co NIK zwracała uwagę wielokrotnie po kolejnych kontrolach, wskutek podjętych kroków zaradczych Polska do połowy stycznia 2009 r. spożytkowała ponad 93% dostępnych środków przewidzianych na lata 2004-2006. Niestety, nie wszystkie zebrane wówczas doświadczenia potraktowane zostały jako ostrzeżenie i wskazówka pozwalająca uniknąć podobnych błędów w przyszłości. Świadczy o tym fakt, iż sytuacja powtarza się w wypadku funduszy strukturalnych z nowej alokacji na lata 2007-2013, które do końca 2008 r. wykorzystano w 0,15%.

Sprawnie przebiegała realizacja płatności uzupełniających do produkcji skupionego surowca dla plantatorów tytoniu, dokonywanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Z kolei decyzje o płatnościach rolnośrodowiskowych dla gospodarstw ekologicznych były wydawane z opóźnieniem. Stanowi to znak, że ten system płatności nie został w pełni dopracowany.

Zwraca uwagę jeszcze jeden fakt, istotny dla oceny działań administracji publicznej w sferze gospodarowania środkami unijnymi. Część dostępnych środków nie została wykorzystana z powodu różnych zaniedbań i przeszkód, najczęściej łatwych do przewidzenia i możliwych do usunięcia w odpowiednim czasie. W 2005 r. wydatkowana została tylko połowa kwot zaplanowanych na inwestycje drogowe refundowane z funduszy UE, co spowodowało obniżenie wysokości unijnych dotacji, przekazywanych na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego w kolejnych latach. Nie funkcjonował właściwie system monitorowania inwestycji kolejowych, projektowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Jednostki zaangażowane w jego tworzenie i wdrażanie wypelniały swoje zadania opieszale, tracąc wiele miesięcy na prace organizacyjne, czy też na opracowywanie, uzgadnianie i zatwierdzanie treści różnych zaleceń i dokumentów. Sprawniej przebiegały przygotowania do realizacji projektów inwestycji kolejowych u beneficjenta – w spółce PKP „Polskie Linie Kolejowe” SA. Ale ta z kolei nie skorzystała z możliwości ubiegania się o dofinansowanie ze środków unijnych i na 35 projektów w dziedzinie infrastruktury transportowej do Komisji Europejskiej trafił zaledwie jeden wniosek.

Podobnie było w innych dziedzinach. Ministerstwo Sprawiedliwości – w objętym kontrolą okresie lat 2007-2009 (I półrocze) – nie wykorzystало środków unijnych przeznaczonych na realizację pięciu programów dotyczących integracji i aktywności

zawodowej osób przebywających w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, zgłoszonych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Z ponad półtorarocznym opóźnieniem przebiegał zakup specjalistycznego sprzętu dla placówek kształcenia specjalnego młodzieży, m.in. niesłyszącej i z upośledzeniem umysłowym, dokonywany w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006. To tylko niektóre z wielu przykładów, jakich dostarczają przeprowadzone kontrole.

Biorąc pod uwagę stan infrastruktury technicznej, ogromne potrzeby związane z jej modernizacją oraz rozwojem cywilizacyjnym, a także wysokość kwot, jakie można przeznaczyć na inwestycje i różnego rodzaju programy m.in. w oświacie czy pomocy społecznej, nawet odsunięcie w czasie przedsięwzięć, którym mogłyby służyć niewykorzystane środki, jest każdorazowo poważną stratą, której należałoby w miarę możliwości unikać.

Wyniki ważniejszych kontroli

1. Istotną kwestię związaną z wykonywaniem przez Polskę jej międzynarodowych zobowiązań podjęła kontrola **wydawania zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz przestrzegania warunków w nich zawartych** [por. zał. nr 4, str. 54]. W wyniku negocjacji przedakcesyjnych kraj nasz uzyskał przejściowe okresy dostosowawcze do standardów unijnych, m.in. dla wprowadzenia dyrektywy dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska i ich kontroli.

W myśl tej dyrektywy, przeniesionej następnie do prawa krajowego, pozwolenia zintegrowanego, obejmującego całość oddziaływania na środowisko, wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Terminem wydania pozwoleń zintegrowanych był 30 października 2007 r. Z ustaleń kontroli wynika jednak, iż Polska nie dotrzymuje przyjętych zobowiązań. Ze swoich obowiązków nie wywiązują się należycie organy administracji publicznej, podmioty gospodarcze, a także Inspekcja Ochrony Środowiska.

Spśród ponad 2,8 tys. istniejących instalacji, na których prowadzenie wymagane było pozwolenie zintegrowane, do 30 listopada 2007 r. pozwolenie takie uzyskało 2 tys., czyli nieco ponad 71%, z czego większość (1,3 tys.) już po upływie obowiązującego terminu. Przyczyną zwłoki było najczęściej zbyt późne składanie wniosków przez prowadzących instalacje, spowodowane często niewiedzą o konieczności posiadania pozwolenia zintegrowanego, błędy we wnioskach wymagające dodatkowych wyjaśnień, wreszcie długotrwałe postępowanie organów administracji publicznej.

Kontrola wykazała również, że w 10 spośród 16 badanych urzędów wojewódzkich i w 2 z 10 starostw nie posiadano pełnej, a w wielu przypadkach nawet jakiegokolwiek wiedzy o zlokalizowanych na terenie ich działania instalacjach, które powinny uzyskać pozwolenia zintegrowane. W kilku jednostkach nie prowadzono rejestrów wniosków o wydanie takiego pozwolenia, a także rejestrów wydanych pozwoleń. Wprawdzie przepisy nie zobowiązywały wojewodów i starostów do tworzenia takiej ewidencji, ale bez jej posiadania trudno było sprawować bieżący nadzór nad wypełnianiem przez prowadzących instalacje obowiązku pozyskiwania pozwoleń zintegrowanych, a także nad przebiegiem postępowań administracyjnych. Skontrolowane urzędy wojewódzkie i starostwa powiatowe nie wywiązywały się również z obowiązku niezwłocznego przedkładania Ministrowi Środowiska kopii wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego, kopii sa-

mych pozwoleń oraz zapisu obu dokumentów na informatycznych nośnikach danych.

Nie funkcjonował system nadzoru nad prawidłowością składanych wniosków oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych, pod kątem spełniania przez instalacje wymagań BAT. Było to spowodowane niewydaniem przez Ministra Środowiska fakultatywnego rozporządzenia określającego minimalne wymagania wynikające z najlepszych technik, jakie muszą spełniać instalacje zintegrowanego zapobiegania i ograniczania zanieczyszczeń (IPPC).

Większość kontrolowanych podmiotów gospodarczych, posiadających pozwolenia zintegrowane, nie przestrzegała zapisanych w nich warunków. Nie był prowadzony monitoring emisji lub robiono to niewłaściwie, brakowało ewidencji wytwarzanych odpadów, przekraczano dopuszczalny poziom hałasu, emisji gazów i pyłów, naruszano warunki odprowadzania ścieków, stosowano inne niż w pozwoleniach technologie, ilości i rodzaje zużywanych materiałów i surowców. Za niewystarczające uznała NIK działania Inspekcji Ochrony Środowiska. Chodzi tu zarówno o objęcie badaniami zbyt małej liczby wspomnianych instalacji, jak i o niepodejmowanie postępowań w sprawie wstrzymania użytkowania instalacji eksploatowanych bez wymaganego pozwolenia lub w przypadku naruszania jego warunków przez ponad pół roku, mimo iż taki obowiązek wynikał z *Prawa ochrony środowiska*.

2. Nie przebiegała zgodnie z ustalonymi harmonogramami **realizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych** [por. zał. nr 4, str. 65]. Program ten określa zakres, sposób i terminy wykonania przyjętych w traktacie akcesyjnym zobowiązań dotyczących wyposażenia wyznaczonych aglomeracji w systemy kanalizacyjne i oczyszczalnie, niezbędne do wypełnienia *Dyrektywy 91/271/EWG w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych*. Na spełnienie wszystkich wynikających z niej wymogów Polska uzyskała okres dostosowawczy do końca 2015 r., jednak w tym czasie, kolejno w latach 2005, 2010 i 2013, muszą zostać osiągnięte trzy tzw. cele pośrednie – redukcja do wymaganego poziomu zanieczyszczeń w aglomeracjach dużych, średnich i małych.

Kontrola obejmująca okres początek 2006 r. – III kwartał 2008 r. ujawniła, iż dotrzymanie ustalonych terminów jest zagrożone. W końcu okresu objętego badaniami, w 17 spośród 54 skontrolowanych urzędów gmin wiodących² istniejące oczyszczalnie posiadały wystarczającą przepustowość

2 Gminy, w których zaplanowano koncentrację ścieków z obszaru wyznaczonej aglomeracji.

i sprawność dla odbioru całości ścieków i odpowiedniej redukcji ładunków zanieczyszczeń. W 27 aglomeracjach, w tym w 9 dużych i 12 średnich, w których warunki winny zostać spełnione do końca 2010 r., zadania KPOŚK znajdowały się w trakcie realizacji, jednak w 5 wypadkach modernizacja oczyszczalni miała nastąpić po 2010 r. W pozostałych 10 aglomeracjach, w tym w Warszawie, nie podjęto zaplanowanych zadań lub bardzo niski stan zaawansowania prac praktycznie wykluczał możliwość spełnienia warunków dyrektywy w wyznaczonym terminie. We Wrocławiu i Piotrkowie Trybunalskim było to możliwe dopiero w 2011 r., zaś w Warszawie nie wcześniej niż w roku 2013.

Aglomeracja warszawska, wytwarzająca dużą ilość ścieków, ma znaczący wpływ na cały krajowy efekt ekologiczny, tymczasem do czasu zakończenia kontroli nie przystąpiono do rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków „Czajka”, zaplanowanej początkowo na 2004 r., potem na luty 2008 r., a następnie przesuniętej na sierpień 2008 r. Nie rozpoczęto również budowy układu przesyłowego ścieków z lewobrzeżnej Warszawy do oczyszczalni. Zdaniem NIK, działania podejmowane przez prezydenta m.st. Warszawy w celu realizacji zadań ujętych w KPOŚK były niewystarczające. Koncentrowano się głównie na doprowadzeniu do zmiany zagrożonych terminów, nie zaś na przyspieszeniu prac. Również w innych aglomeracjach, w których miały miejsce opóźnienia, zaangażowanie organów administracji publicznej w przedsięwzięcia prowadzące do uzyskania zaplanowanych efektów nie było zadowalające. Organy gmin odpowiedzialne za realizację zadań wynikających z KPOŚK – wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast – nie zawsze wykazywali dostateczne zainteresowanie stanem zaawansowania Programu, brak było osób odpowiedzialnych za jego realizację. Stosownych działań nie podejmowali także wojewodowie.

W części aglomeracji nie przystąpiono do budowy sieci kanalizacyjnych lub prace były opóźnione. Brakowało rozoznania co do liczby mieszkańców nieobjętych kanalizacją i ilości ścieków odbieranych taborem asenizacyjnym. Urzędy gmin nie nadzorowały realizowanych przedsięwzięć, a kontrole lub audyty przedsięwzięć, wykonujących zadania w ich imieniu, zdarzały się sporadycznie. Niektóre gminy nie miały pełnych informacji o pracach prowadzonych w ramach KPOŚK na ich obszarze i terenie innych gmin wchodzących w skład aglomeracji. Brak przepływu danych spowodowany był m.in. brakiem przepisów prawnych zobowiązujących gminy do współdziałania. Wskutek tego do wojewodów docierały informacje niepełne lub zniekształcone, zaś coroczne sprawozdania wojewodów z realizacji KPOŚK były niekompletne i zawierały błędne dane.

Niewywiązanie się przez gminy z zadań zapisanych w KPOŚK, w tym również zaplanowanych do wykonania przed końcem 2010 r., może pociągnąć za sobą dotkliwe konsekwencje finansowe – nałożenie na Polskę kar pieniężnych, konieczność zwrotu środków UE przyznanych na współfinansowanie niezrealizowanych projektów, a gminy korzystające z przywileju zawieszenia podwyższonych opłat za korzystanie ze środowiska mogą zostać wezwane do ich uiszczenia wraz z odsetkami. Dla mieszkańców Warszawy oznaczałoby to około siedmiokrotny wzrost wysokości opłat za odprowadzanie ścieków.

3. Wadliwie funkcjonował system gospodarki pojazdami wycofanymi z eksploatacji oraz użytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym. Ustalenia kontroli **działania służb publicznych w zakresie recyklingu sprzętu technicznego** [por. zał. nr 4, str. 96] prowadzą do wniosku, iż działania Ministra Środowiska i innych organów administracji rządowej nie przyniosły w tym względzie oczekiwanych efektów, zaś wspomniany system nie gwarantował zwiększenia poziomu utylizacji wysłużonego sprzętu, ani nie eliminował „szarej strefy”, która zdominowała branżę demontażu pojazdów.

W latach 2006 i 2007 zebrano z gospodarstw domowych 0,05 kg i 0,27 kg zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Tymczasem, zgodnie z decyzją Rady Unii Europejskiej, najpóźniej do 31 grudnia 2008 r. w naszym kraju wskaźnik selektywnej zbiórki wyeksploatowanego sprzętu pochodzącego z prywatnych gospodarstw powinien osiągnąć co najmniej cztery kilogramy na osobę rocznie. Jest to możliwe, bowiem według szacunków specjalistów takich urządzeń każdego roku przybywa niemal dwukrotnie więcej, jednak nie ma nawyku oddawania ich do wyspecjalizowanych punktów zbiórki. Główne powody, to nieznanomość zasad postępowania z elektrośmieciami oraz brak wiedzy o ich szkodliwości dla środowiska naturalnego.

Wykształcenie świadomości ekologicznej społeczeństwa w dużym stopniu zależy od skuteczności działań informacyjnych i edukacyjnych. Jednak tego rodzaju systematycznej, konsekwentnej edukacji nie prowadził żaden ze skontrolowanych organów. Ministerstwo Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w praktyce ograniczały się do publikowania na swoich stronach internetowych odpowiednich aktów prawnych. Informacje na temat zgodnych z przepisami sposobów pozbywania się bezużytecznych urządzeń były niekiedy przekazywane na spotkaniach z mediami oraz administracją rządową i samorządową, ale nie przebiegały się do ogółu

użytkowników. Działań w tym kierunku nie prowadziły również urzędy wojewódzkie. O sposobie postępowania ze zużytym sprzętem RTV i AGD nie informowali sprzedawcy, w sklepach nie było stosownych wywieszek, do znacznej części artykułów gospodarstwa domowego nie dołączano informacji o ich wpływie na środowisko, nie zawsze też urządzenia takie były odpowiednio oznakowane.

W kwestii recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, przepisy nakazują oddawać je przedsiębiorcom, którzy posiadają zezwolenie na prowadzenie takiej działalności, jednak w praktyce ok. 85% pojazdów demontowanych było poza uprawnionymi stacjami. Demontaż w „szarej strefie” przynosił osobom trudniącym się tym procederem pokaźne zyski ze sprzedaży części oraz surowców nieobciążonych podatkami i innymi opłatami, a przede wszystkim wynikające z braku kosztów, jakie pociąga za sobą zgodne z zasadami ochrony środowiska pozbywanie się niebezpiecznych substancji zawartych w pojazdach. Istnieniu „szarej strefy” sprzyjały nieprecyzyjne przepisy. Chodzi tu zarówno o niejasne kryteria pozwalające uznać pojazd definitywnie za odpad, jak i o brak nadzoru nad rynkiem pojazdów, a także nieegzekwowanie od właścicieli posiadania obowiązkowych ubezpieczeń od odpowiedzialności cywilnej. Nie bez znaczenia pozostawała także iluzoryczna jedynie kontrola nad działalnością firm ubezpieczeniowych oraz brak systemu nadzoru nad pojazdami zmieniającymi właścicieli na obszarze Unii Europejskiej.

Na poprawę sytuacji powinny wpłynąć zainicjowane zmiany legislacyjne. 1 stycznia 2009 r. weszły w życie zmodyfikowane przepisy *ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*. Wprowadzono m.in. uregulowania sprzyjające osiągnięciu wymaganego wskaźnika zbiórki wymienionego sprzętu oraz podniesiono wysokość kary grzywny za prowadzenie demontażu sprzętu poza zakładami przetwarzania. Wszczęte zostały również prace nad zmianą przepisów *ustawy o odpadach* oraz *ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji*. Problemem, który czeka na skuteczne rozwiązanie, jest likwidacja „szarej strefy” na rynku demontażu pojazdów.

4. Raport zbiorczy o wynikach kontroli NIK w zakresie **wykorzystania środków z budżetu Wspólnot Europejskich w ramach polityki spójności w Polsce** [por. zał. nr 4, str. 7] opracowany został na podstawie 70 kontroli przeprowadzonych w latach 2004-2008, a poświęconych działaniom administracji publicznej związanym z zarządzaniem programami operacyjnymi i realizacją projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Raport ten obejmuje wykorzystanie funduszy z perspektywy finansowej 2004-2006 oraz początkowy okres wykorzystania alokacji 2007-2013.

W ocenie NIK, w pierwszych latach wdrażania programów operacyjnych administracja publiczna nie była w pełni przygotowana do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, ustanowionego w celu niwelowania różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów UE. Świadczyły o tym m.in. opóźnienia w opracowywaniu aktów prawnych i dokumentów programowych, nieprzystający do wielkości i stopnia skomplikowania zadań stan kadr, brak właściwej współpracy i koordynacji działań między poszczególnymi instytucjami zaangażowanymi w realizację programów operacyjnych, a także opóźnienia w uruchomieniu w pełnym zakresie systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej (SIMIK).

Na ogół prawidłowo funkcjonował system zarządzania i kontroli programów operacyjnych. Spełniał on wymogi określone przez Komisję Europejską i zapewniał wykrywanie nieprawidłowości w wykorzystaniu środków. Jego ocenę obniża jednak niewłaściwe stosowanie mechanizmów kontrolnych oraz nadmierna rozbudowa procedur, co powodowało nakładanie na beneficjentów oraz instytucje zaangażowane w proces zarządzania funduszami strukturalnymi licznych obowiązków niewynikających z prawa wspólnotowego, a w konsekwencji – przyczyniało się do powstawania opóźnień w wykorzystaniu funduszy unijnych.

Beneficjenci w zdecydowanej większości projekty realizowali zgodnie z umowami o dofinansowanie. Osiągania zakładanych efektów rzeczowych nie ułatwiały im jednak opóźnienia w przygotowaniu przepisów przez administrację i ich niespójność, częste zmiany procedur, zbyt późne publikowanie wytycznych i instrukcji, a także nadmierny formalizm, asekuranctwo, niedoinformowanie, bądź błędna interpretacja przepisów przez pracowników odpowiedzialnych za nabór i cenę wniosków. Tu m.in. należy upatrywać przyczyn niskiego wykorzystania środków z funduszy strukturalnych, na co NIK zwracała uwagę w latach 2004-2005. Istotną poprawę w tym względzie spowodował dopiero przyjęty przez Radę Ministrów w grudniu 2005 r. program naprawczy, znoszący najbardziej uciążliwe przeszkody. W rezultacie, według danych z połowy stycznia 2009 r. Polska wykorzystala 93,1% środków strukturalnych z perspektywy 2004-2006, zajmując 11. miejsce wśród 25 państw Unii Europejskiej. Warto również zauważyć, iż analogiczny wskaźnik w przypadku przodujących pod tym względem Estonii, Litwy, Łotwy i Malty był niewiele wyższy, wynosił bowiem 95%.

W prowadzonych w latach 2007-2008 przygotowaniach do uruchomienia programów operacyjnych na okres 2007-2013 wykorzystane zostały doświadczenia z poprzednich lat, szczególnie te wynikające z realizacji programu naprawczego. Usprawniono wiele procedur, ograniczono liczbę

załączników, uproszczono wnioski o płatność, wyjaśniono skomplikowane pojęcia używane w podręcznikach dla beneficjentów. Istotną zmianą było zastąpienie jednego, centralnie zarządzanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego szesnastoma odrębnymi programami zarządzanymi przez samorządy województw. Ponownie wystąpiły jednak opóźnienia w wydawaniu aktów prawnych, w ustanawianiu procedur niezbędnych do zarządzania programami i opracowywaniu skutecznych mechanizmów kontrolnych. Te właśnie czynniki, a także przedłużające się prace związane z przygotowaniem wniosków, zatwierdzaniem projektów oraz podpisywaniem umów spowodowały, że do końca 2008 r. fundusze strukturalne z alokacji na lata 2007-2013 wykorzystane zostały zaledwie w 0,15%.

5. Pozytywnie oceniona została **zdolność administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013** [por. zał. nr 4, str. 6], największego z programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, powołanego w celu wspierania zatrudnienia w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dla Polski na projekty realizowane w latach 2007-2013 przez poszczególne regiony oraz odpowiednie resorty na szczeblu centralnym przewidziana została kwota ponad 9,7 mld euro. Jednym z warunków możliwe pełnego wykorzystania tych środków było stworzenie właściwych ram organizacyjnych dla ich absorpcji, m.in. skutecznego systemu zarządzania i kontroli wymaganego przepisami prawa wspólnotowego.

Institucje zaangażowane w realizację programu były należycie przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań instytucji: audytowej, zarządzającej oraz pośredniczącej. Właściwie też wywiązywały się ze związanych z tym obowiązków, dzięki czemu system zarządzania i kontroli funkcjonował w sposób ciągle, spójny i skuteczny, a podejmowane działania były wykonywane rzetelnie i dokumentowane zgodnie z obowiązującymi procedurami. Niedostateczny natomiast, średnio niższy o 30% od założonego docelowo poziomu, był stan kadr odpowiedzialnych za funkcjonowanie wszystkich elementów systemu – przeprowadzanie audytu, nabór i ocenę projektów, sprawozdawczość, weryfikację i sporządzenie wniosków o płatność, poświadczenia i deklaracje wydatków, a także raportowanie o nieprawidłowościach. Głównym powodem braków kadrowych były trudności z pozyskaniem nowych pracowników posiadających odpowiednią wiedzę i doświadczenie w wykorzystywaniu środków unijnych. Sytuacja taka, jeśli nie uleganie zmianie, może utrudnić sprawną realizację programu w następnych latach.

Nie można też uznać za w pełni zadowalające osiągniętych wskaźników finansowych opisujących zaawansowanie realizacji programu. Wprawdzie do 30 września 2008 r. pozytywnie ocenione zostało od strony formalnej prawie 24,5 tys. wniosków o łącznej wartości 22,9 mld zł, 7,8 tys. wniosków przeszło weryfikację merytoryczną, a w przypadku prawie 3,5 tys. projektów podpisano umowy lub wydano decyzje o dofinansowaniu, jednak wydatki beneficjentów uznane za kwalifikowalne w zatwierdzonych wnioskach o płatność wyniosły zaledwie 332 mln zł, co stanowiło 0,9% alokacji programu. Do końca 2008 r. kwota ta wzrosła do 907,5 mln zł, ale nadal stanowiło to tylko 1,9% całości alokacji. Przytoczone wskaźniki określają stan stwierdzony we wstępnej fazie realizacji siedmioletniego programu, jednak wymienione wielkości wskazują na ryzyko niepełnego spożytkowania dostępnych środków również w dalszej perspektywie.

Pozytywnym efektem działań prowadzonych przez instytucje zaangażowane w realizację programu było utworzenie w ciągu dwóch lat pełnej struktury organizacyjnej niezbędnej do zarządzania programem. W tym czasie kontrolowane jednostki administracji publicznej skupiły się jednak głównie na przygotowaniu dokumentów programowych, wzorów wniosków, umów oraz na zamawianiu środków finansowych. Te same jednostki, występujące jako beneficjenci realizujący projekty systemowe obejmujące zadania publiczne, nie wykorzystywały w pełni przewidzianych dla nich możliwości ubiegania się o środki z Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekty systemowe przygotowywane były z opóźnieniem, zbyt wolno przebiegał także proces ich oceny i podpisywania umów lub wydawania decyzji o dofinansowaniu. Przyczynę zwłoki stanowiły popełniane na kolejnych etapach błędy, wskutek czego wszystkie złożone wnioski wymagały licznych korekt i uzupełnień. Wszystko to świadczy o potrzebie staranniejszego przygotowywania tych dokumentów oraz udzielania beneficjentom większego wsparcia przez instytucje pośredniczące.

6. Kontrola poświęcona **rolnictwu ekologicznemu w Polsce** [por. zał. nr 4, str. 63] pozwoliła stwierdzić, że w okresie objętym badaniami (lata 2005-2009) nastąpił rozwój tej formy gospodarki rolnej. W owym czasie liczba gospodarstw ekologicznych wzrosła dwukrotnie – z niespełna 7200 do prawie 15 tys., w podobnej proporcji zwiększyła się powierzchnia upraw ekologicznych, osiągając 315 tys. ha. W połowie 2009 r. Polska pod względem liczby takich gospodarstw zajmowała siódme miejsce wśród państw Unii Europejskiej, zaś pod względem powierzchni upraw – dziewiąte. Ponadto działalność prowadziło 236 przetwórci ekologicznych oraz dość liczne podmioty zajmujące się obrotem pro-

duktami ekologicznymi, importem, a także pozyskiwaniem dziko rosnących roślin i grzybów. Zgodnie z założeniami, do 2013 r. liczba gospodarstw ekologicznych winna wzrosnąć do 20 tys., a powierzchnia upraw do 600 tys. ha.

W ocenie NIK, uzyskany postęp w znacznym stopniu stanowił efekt zamierzonych działań administracji rządowej, promujących rolnictwo ekologiczne. Istotne znaczenie miało finansowe wsparcie w postaci płatności rolnośrodowiskowych. Do rozpropagowania walorów rolnictwa ekologicznego przyczyniła się z kolei kampania informacyjna Agencji Rynku Rolnego *Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych*, prowadzona w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i sfinansowana w połowie z budżetu Unii Europejskiej.

Odnotowany rozwój miał jednak w dużej mierze charakter ilościowy i następował w sposób nie do końca kontrolowany. Atrakcyjne zachęty finansowe nie zostały w wystarczającym stopniu obwarowane odpowiednimi, ściśle określonymi i konsekwentnie egzekwowanymi wymaganiami. O koniunkturalnym traktowaniu produkcji ekologicznej przez niektórych producentów świadczył m.in. nagły wzrost zainteresowania szczególnie opłacalną uprawą orzecha włoskiego, która w pewnym okresie całkowicie zdominowała ekologiczne uprawy sadownicze w Polsce. Ponieważ obowiązujące przepisy prawne związane z ogólnymi zasadami dobrej praktyki rolniczej nie wyodrębniały upraw ekologicznych, nie było podstaw do wytknięcia zaniedbań agrotechnicznych w przypadku zachwaszczenia upraw lub złego stanu sadzonek i nałożenia z tego powodu sankcji. Dopiero w lutym 2008 r. weszły w życie przepisy określające szczegółowe wymogi, jakie powinny spełniać uprawy ekologiczne, m.in. dotyczące pielęgnacji drzew i krzewów, ustalające minimalny poziom obsady oraz jakość sadzonek.

Nie w pełni skutecznie funkcjonował system nadzoru. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych nie dysponowali pełnymi danymi statystycznymi o rolnictwie ekologicznym. Wątpliwości budziła wiarygodność informacji o wielkości produkcji, powierzchni upraw i osiągniętych plonach. Brakowało również danych o liczbie i kwalifikacjach pracowników zatrudnionych w jednostkach certyfikujących, powołanych do kontrolowania producentów oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności. Przeprowadzone kontrole wykazały m.in., iż w co trzecim gospodarstwie ekologicznym i co czwartej przetwórni nie przestrzegano zasad prowadzenia tego typu produkcji i przetwarzania produktów ekologicznych. Nieprawidłowości ujawniono również w większości jednostek certyfikujących.

Środki budżetowe przeznaczone na rozwój rolnictwa ekologicznego wykorzystywane były prawidłowo i efektywnie oraz rozliczane rzetelnie. Jednak we wszystkich 24 skontrolowanych biurach powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa decyzje o płatnościach rolnośrodowiskowych wydawano z opóźnieniem w stosunku do obowiązujących terminów. Powodem zwłoki były m.in. niedostatki systemu informatycznego oraz zbyt późne przesyłanie przez Centralę ARiMR wykazów gospodarstw ekologicznych sporządzonych przez jednostki certyfikujące oraz protokołów z kontroli na miejscu. Świadczyło to o niedopracowaniu niektórych elementów systemu płatności rolnośrodowiskowych. Wyniki kontroli NIK wskazały na potrzebę zintensyfikowania i skoordynowania prowadzonych przez różne organy i służby działań służących poprawie funkcjonowania polskiego rolnictwa ekologicznego.

7. NIK nie zgłosiła zastrzeżeń do **realizacji płatności uzupełniających dla producentów surowca tytoniowego** w latach 2004-2008 [por. zał. nr 4, str. 58]. Wynikają one z regulacji prawnych obowiązujących w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Od 2004 r. producenci surowca tytoniowego otrzymują jednolite płatności obszarowe do powierzchni uprawy tytoniu oraz płatności uzupełniające do produkcji skupionego surowca. Wsparcie finansowe trafia do nich za pośrednictwem Agencji Rynku Rolnego, która administruje mechanizmami wspólnej polityki w rolnictwie – kwotowaniem produkcji surowca tytoniowego oraz płatnościami dla jego producentów, a po unijnej reformie rynku tytoniu dokonanej w 2006 r. – płatnościami, kontrakcją, odbiorem i przetwórstwem tytoniu.

W ocenie NIK, system ten został właściwie zorganizowany i funkcjonował skutecznie. W terminie przygotowane zostały przepisy prawa krajowego dotyczące rynku tytoniu, a także Program Jednolitej Płatności Obszarowej oraz Program Krajowych Uzupełniających Płatności Bezpośrednich w Polsce. Izba nie wniosła uwag do trybu opracowania i wdrożenia procedur dotyczących obsługi płatności uzupełniających dla producentów surowca tytoniowego, pozytywnie oceniła też przygotowanie organizacyjne i techniczne ARR do dokonywania owych płatności. W tym celu Agencja przeszkoliła pracowników, uruchomiła oprogramowanie do obsługi wniosków, prowadziła dla zainteresowanych podmiotów akcje informacyjne i szkoleniowe.

Za zgodne z obowiązującymi przepisami i procedurami ARR uznano przebieg postępowań i wydawanie decyzji w sprawach o udzielenie pomocy w ramach płatności uzupełniających dla producentów tytoniu. Nie stwierdzono również przypadków przekroczenia terminów obowiązujących przy rozpatrywaniu

wniosków o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wstępnego przetwarzania surowca tytoniowego, o wpis do rejestru pierwszych jego przetwórców oraz o zatwierdzenie punktów odbioru surowca.

Bez opóźnień Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazywało środki na płatności uzupełniające Agencji Rynku Rolnego, ta zaś bez zwłoki wypłacała kwoty wynikające z umów na uprawę tytoniu, zawartych przez producentów z przetwórcami. Nie zawsze natomiast terminowo resort rolnictwa przekazywał Ministrowi Finansów zbiorcze zestawienia prognozowanych wydatków oraz miesięczne sprawozdania z realizacji wydatków na Wspólną Politykę Rolną i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Sprawnie funkcjonował system nadzoru i kontroli nad udzielaniem pomocy w ramach płatności uzupełniających. Wydanie decyzji poprzedzała weryfikacja wniosków i dokumentów oraz kontrola techniczna w terenie. Agencja Rynku Rolnego sprawdzała także, czy punkty odbioru tytoniu spełniają warunki niezbędne do ich funkcjonowania, zaś liczba dokonywanych przez nią kontroli na miejscu, u producentów surowca tytoniowego, przekraczała wymagany minimalny poziom, ustalony na 5%. O właściwym nadzorze Agencji nad badaną działalnością świadczą też wyniki audytu wewnętrznego płatności do surowca tytoniowego, przeprowadzonego w 2004 r. oraz 2 kontroli wewnętrznych, dokonanych w 2006 r.

V.

Działania antykorupcyjne

-
- Zjawisko korupcji – definicje
 - Działania podejmowane w 2009 r.
 - Obszary podwyższonego ryzyka korupcji i mechanizmy korupcjogenne
 - Opis mechanizmów korupcjogennych na przykładach przeprowadzonych kontroli
 - Podsumowanie i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, kierując się dbałością o gospodarność i skuteczność w służbie Rzeczypospolitej Polskiej, w każdej podejmowanej kontroli zwraca szczególną uwagę na to, czy w badanym obszarze występuje ryzyko zaistnienia zjawiska korupcji. Wpływa ono bowiem szczególnie negatywnie na funkcjonowanie państwa, na jakość zarządzania i administrowania oraz zakłóca przebieg wielu procesów, m.in. procesu tworzenia prawa. Korupcja występuje tam, gdzie władza styka się z interesem prywatnym – gdzie od subiektywnego uznania urzędnika zależy wydanie komuś koncesji na określone usługi czy zezwolenia na budowę. Od dziesięciu lat NIK sygnalizuje, że wciąż utrzymują się te same przyczyny powstawania tego zjawiska, m.in. dowolność i uznaniowość w podejmowaniu decyzji, konflikt interesów i brak jawności postępowania. Jest to działalność systematyczna, wynikająca z uznania walki z korupcją za jedno z priorytetowych zadań Izby. Przeprowadzane są też systemowe analizy zagrożenia korupcją w poszczególnych obszarach aktywności państwa. W ubiegłych latach NIK przekazała Sejmowi RP sześć tomów analizy pn. *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK*¹ oraz opracowania dotyczące m.in. oceny funkcjonowania ustawodawstwa antykorupcyjnego w administracji publicznej w świetle wyników kontroli NIK². W rocznych sprawozdaniach z działalności Izby przedkładanych Sejmowi RP przedstawiane są profilaktyczne działania NIK oraz osiągnięte rezultaty na polu identyfikowania zagrożeń korupcyjnych w państwie. NIK swymi działaniami kontrolnymi wspomaga walkę z korupcją, w szczególności zgłaszając propozycje uszczelnienia systemu prawnego, którego niedoskonałości mogą wręcz zachęcać do podejmowania korupcyjnego ryzyka. Korupcja często stanowi przyczynę lub skutek innych ujawnianych przez NIK nieprawidłowości.

- 1 Pierwszy tom z określeniem tych obszarów oraz mechanizmów rozpoznanych w latach 1995-2000, przedłożono Sejmowi RP w 2000 r. Drugi, m.in. z informacjami o realizacji wniosków zamieszczonych w poprzednim opracowaniu, opublikowano w 2001 r. (kolejne tomy przekazano w latach 2003, 2004, 2005 i 2008).
- 2 Informacja o stanie realizacji wniosków antykorupcyjnych NIK, łącznie z wykazem luk prawnych i przepisów, które wymagają zmian ze względu na potencjalną korupcjogenność (2002 r.), analizy pn. *Funkcjonowanie ustawy o zamówieniach publicznych w aspekcie zapobiegania korupcji* (2002 r.) i *Zagrożenie korupcją w systemie ochrony zdrowia* (2003 r.), *Informacja nt. antykorupcyjnych wniosków NIK* (2003 r.), *Ocena funkcjonowania ustawodawstwa antykorupcyjnego*, jako część dokumentu pn. *Realizacja uchwały Sejmu RP z 20 stycznia 2000 r. w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez NIK* oraz wykaz niezrealizowanych antykorupcyjnych wniosków *de lege ferenda* (2004 r.), *Ocena funkcjonowania ustawodawstwa antykorupcyjnego w administracji publicznej w świetle wyników kontroli NIK* (2006 r.), *Zagrożenie korupcją w świetle kontroli NIK – mechanizmy korupcjogenne i sposoby przeciwdziałania korupcji* (2008 r.).

Zjawisko korupcji – definicje

Korupcja, według *Cywilnoprawnej konwencji o korupcji*³, to żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub obietnicę⁴.

Analiza etymologiczna wyrazów *korupcja*, *korumpować*, *skorumpowany*, połączona z obserwacją ich przejawów w rzeczywistości, pozwala przyjąć, że nie są równoznaczne z terminami *sprzedajność*, *przekupstwo*. Te ostatnie z reguły odnoszą się do wyodrębnionych zachowań jednostkowych, polegających na przyjmowaniu lub żądaniu korzyści majątkowych lub osobistych (*sprzedajność*) lub na ich wręczaniu, czy obiecywaniu, różnym osobom (*przekupstwo*), w związku z pełnionymi funkcjami⁵.

Pojęcie *korupcji*, *korumpowania* nie wyczerpuje się w samych aktach wręczania takich korzyści, a określenie *skorumpowany* - w przyjęciu ich. Mieści bowiem w sobie ponadto element podporządkowania przekupywanych osób, osiąganie przez to możliwości trwalszego dysponowania nimi, posługiwania się „kupionymi ludźmi” dla zaspokajania potrzeb nie tylko aktualnych, ale i przyszłych, niekiedy nieskonkretyzowanych podczas wręczania korzyści. Tak rozumiana korupcja jest pojęciem kryminologicznym i socjologicznym. W tej ostatniej płaszczyźnie oznacza, poza łapownictwem, także nepotyzm oraz zagarnianie środków publicznych⁶.

Socjolog A. Kamiński zalicza korupcję do kategorii zjawisk, których wspólną cechą jest utrata przez organizację zdolności wpływania na zachowania zaangażowanych w nią jednostek i grup na rzecz interesów i punktów widzenia zewnętrznych wobec jej podstawowej misji. Korupcję wyróżnia wśród nich to, że łączy się ona z postawą urzędników (ściślej: funkcjonariuszy publicznych) wobec obowiązków formalnych wynikających z pełnionej funkcji (...). Źródłem korupcji jest słabość me-

chanizmów kontroli nad państwem i w łonie państwa⁷.

Prawo rozróżnia łapownictwo bierne⁸, polegające na przyjęciu korzyści majątkowej, przyjęciu jej obietnicy albo na żądaniu takiej korzyści w związku z pełnieniem funkcji publicznej. Łapownictwo czynne zaś, czyli dawanie łapówek⁹, polega na udzieleniu lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną. Także pośredniczenie w łapówkarstwie lub sprowokowanie łapówki jest korupcją. Innym przejawem korupcji jest oplacany protekcyjizm, nepotyzm oraz defraudacja pieniędzy publicznych.

Spotykane obecnie definicje określają korupcję także jako czyn, który popełnia każdy, kto powodowany swoimi bezpośrednimi lub pośrednimi interesami narusza system reguł, za realizację, których sam jest odpowiedzialny, albo jako akt, w trakcie którego osoba odpowiedzialna za ustalony w społecznym systemie podział dóbr narusza go na czyjąś korzyść, za co otrzymuje od korzystającego jakąś gratyfikację lub chociażby jej oczekuje. Korupcja to również działanie lub zaniechanie, w obszarze publicznym, przez osoby sprawujące funkcje publiczne, w zamian, za co najmniej obietnicę korzyści majątkowej, osobistej lub politycznej przez korumpującego lub osoby przezeń reprezentowane. Termin ten należałoby także rozumieć jako stwarzanie przekonania o możliwości uzyskania korzyści w przyszłości. Składa się nań możliwość dalszego dysponowania, posługiwania się skorumpowanymi dla różnych, bezpośrednich czy przyszłych celów i trwalsze aniżeli jeden akt zaprzęgnięcia lub dyspozycyjność wobec korumpujących¹⁰.

W literaturze przedmiotu¹¹ prezentowana jest także klasyfikacja tego zjawiska w podziale na trzy główne rodzaje korupcji, a mianowicie:

- 1) *korupcja urzędnicza* (administracyjna) – oznaczająca przestępstwa korupcyjne występujące w różnych dziedzinach administracji państwowej i samorządowej oraz najczęściej wiążące się z administracyjną reglamentacją różnych sfer życia;
- 2) *korupcja gospodarcza* (komercyjna) – oznacza wszelkie akty przekupstwa oraz sprzedajności, zmierzające do

3 Ustawa o ratyfikacji *Cywilnoprawnej konwencji o korupcji*, sporządzonej w Strasburgu w dniu 4 listopada 1999 r. (Dz. U. z 2002 r. nr 41, poz. 359).

4 Podobną definicję korupcji zawiera *ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (Dz. U. nr 104 poz. 708) – por. art. 1 pkt 3.

5 O. Górniok, *Pojęcie korupcji*, w: *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK*, Warszawa 2000, str. 3-12.

6 M. Surkont, *Łapownictwo*, Sopot 1999, s. 25.

7 A. Z. Kamiński, B. Kamiński, *Rola aparatu państwowego (sensu largo) i organizacji państwowych w zwalczaniu i zapobieganiu korupcji*, referat, *Kontrola Państwowa* nr specjalny 1/2003, s. 37.

8 Por. art. 228 *Kodeksu karnego*.

9 Por. art. 229 *Kodeksu karnego*.

10 P. Palka, M. Reut, *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Kraków 1999, s. 8.

11 Pogląd taki jest prezentowany przez A. Kojdera, *Anatomia korupcji i jej cechy w okresie zmiany ustrojowej*, Warszawa 2001, s. 2 oraz P. Palka i M. Reut, op. cit. s. 12.

wywarca wpływu na wydarzenia gospodarcze i godzące nie tylko, jak inne jej odmiany, w prawidłowe funkcjonowanie oraz autorytet instytucji, lecz także w zasady uczciwej konkurencji;

- 3) *korupcja polityczna* – oznacza taki sposób postępowania parlamentarzysty, osoby zajmującej stanowisko polityczne w administracji państwowej lub należącej do korpusu urzędniczego, który narusza obowiązki wynikające ze stanowiska, funkcji lub urzędu, dla osiągnięcia korzyści materialnych lub osobistych (dla siebie lub dla swojej grupy politycznej).

W sferze oddziaływania kontrolnego NIK z powyższych rodzajów korupcji znajdują dwa pierwsze, czyli korupcja urzędnicza i gospodarcza. Większość przejawów *korupcji gospodarczej* jest równocześnie *korupcją w urzędzie*, a znaczna część *korupcji politycznej* stanowi zarazem *korupcję gospodarczą*.

Na *korupcję w urzędzie* składają się akty sprzedajności i przekupstwa, w których sprawcą lub przedmiotem oddziaływania staje się osoba pełniąca oficjalne zadania, określana różnymi terminami: urzędnik, osoba pełniąca funkcję publiczną, funkcjonariusz publiczny.

Skutecznemu identyfikowaniu obszarów zagrożonych korupcją i mechanizmów korupcjogennych sprzyjają rozwiązania przyjęte w sferze metodyki kontroli. *Strategia NIK, Standardy kontroli i Podręcznik kontrolera* akcentują potrzebę przygotowywania programów kontroli z uwzględnieniem zagrożeń korupcyjnych oraz zalecają kontrolerom rozpoznawanie takich zagrożeń podczas każdej kontroli w sektorze publicznym. Przeciwdziałanie korupcji od wielu lat znajduje się w zakresie zainteresowań NIK i jest jednym z ważniejszych obszarów badań, zaś od dziesięciu lat jest to działalność systemowa, wynikająca z uznania walki z korupcją za jedno z priorytetowych zadań NIK. Rozwijana jest w związku z tym metodyka działań antykorupcyjnych¹², a zarazem szkolenia.

Ryzyko niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, a co za tym idzie – możliwość wystąpienia korupcji, zmniejsza skuteczna kontrola wewnętrzna w sektorze publicznym. NIK wspiera więc działania mające na celu tworzenie sprawnego systemu tej kontroli. Badając jego funkcjonowanie podczas każdej podejmowanej kontroli, NIK formułuje wnioski pokontrolne, których wykonanie przez podmiot kontrolowany służy wzmocnieniu jego wewnętrznych systemów kontroli, a przez to – zapobieganiu wystąpienia zjawisk korupcyjnych.

12 Zawarto ją w *Zaleceniach metodycznych dotyczących kontroli obszarów zagrożonych korupcją*, zatwierdzonych do użytku służbowego i stanowiących integralną część *Podręcznika kontrolera*.

Działania podejmowane w 2009 r.

Problematyka przeciwdziałania korupcji zajmowała ważne miejsce wśród zadań NIK w minionym roku. Zgodnie ze *Standardami kontroli NIK*, w procesie przygotowywania programów kontroli uwzględnionych w *Planie pracy NIK na 2009 r.*, przy określaniu podejścia kontrolnego i metodyki odnoszącej się do celu i zakresu ustalonego dla każdej kontroli, a także istotnych obszarów ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, obowiązywała generalna zasada uwzględniania w programach badania obszarów zagrożonych występowaniem korupcji. Niezależnie od przyjętego, głównego kierunku kontroli oraz obszaru badań kontrolnych, w toku każdej kontroli, zwłaszcza w obszarach styku interesu publicznego i prywatnego, szczególnie zagrożonych korupcją, badane było ryzyko wystąpienia tego zjawiska.

Konsekwentnie kontynuowane były działania ukierunkowane przede wszystkim na zapobieganie występowaniu korupcji. Sygnały napływające od obywateli¹³ analizowane były pod kątem rozpoznania obszarów zagrożonych korupcją i przeprowadzenia analizy, w celu typowania tematów i podmiotów do przyszłych kontroli. Na podstawie wyników kontroli analizowano również przyczyny zjawisk korupcyjnych. Na bieżąco monitorowano stan realizacji wniosków pokontrolnych, zwłaszcza legislacyjnych.

Działania NIK mają głównie charakter prewencyjny. Wyniki badań kontrolnych i analizy zagrożenia korupcją służą do sygnalizowania potrzeby podjęcia przez organy władzy publicznej działań zaradczych. W tym celu NIK formułuje m.in. wnioski *de lege ferenda*¹⁴. Ich intencją jest zmiana złego prawa lub usunięcie z niego luk sprzyjających korupcji. Analizowane są na bieżąco ustalenia kontroli, pod kątem rozpoznawania nowych mechanizmów, wskazuje się na nieprecyzyjność przepisów, błędy w organizacji i nadzorze, nieskuteczność kontroli wewnętrznej¹⁵.

Najważniejszym źródłem informacji o doświadczeniach NIK w zakresie rozpoznania zagrożenia korupcją są coroczne sprawozdania z działalności, informacje o wynikach poszczególnych kontroli i wystąpienia pokontrolne, udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej. W czerwcu 2009 r. Sejm RP i opinia publiczna mogły się zapoznać z analizą

13 Por. rozdział III.7 *Sprawozdania pn. Zalatwianie skarg i wniosków*.

14 Por. zał. nr 6 do *Sprawozdania*, zawierający wykaz ważniejszych wniosków *de lege ferenda*.

15 Dokumentacja zawierająca ustalenia dotyczące mechanizmów korupcjogennych lub wskazująca na uzasadnione podejrzenie korupcji, jest przekazywana CBA, jako instytucji powołanej do zwalczania tej groźnej patologii.

zagrożeń korupcją w świetle badań kontrolnych przeprowadzonych przez NIK, opublikowaną w *Sprawozdaniu z działalności NIK w 2008 r.*

Doświadczeniami w tym obszarze NIK dzieli się z najwyższymi organami kontroli innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi. W 2009 r. NIK kontynuowała współpracę z instytucjami prowadzącymi działania antykorupcyjne. Dzięki uczestnictwu w konferencjach, popularyzowano doświadczenia NIK w rozpoznawaniu tego zjawiska.

Walka z korupcją i towarzyszącymi jej nieprawidłowościami w życiu publicznym stanowi przedmiot wzrastającego zainteresowania najwyższych organów kontroli państwowej zrzeszonych w INTOSAI. Przedstawiciele NIK uczestniczyli w 20. Sympozjum ONZ i INTOSAI poświęconym *INTOSAI, jako aktywnemu partnerowi w międzynarodowej sieci antykorupcyjnej, a także zapewnieniu przejrzystości na rzecz zabezpieczenia społecznego i zmniejszenia ubóstwa*, które odbyło się dniami 10-14 lutego 2009 r. w Wiedniu. Uczestniczyło w nim 120 przedstawicieli najwyższych organów kontroli z 65 krajów oraz organizacji takich, jak: Bank Światowy, OECD¹⁶, ETO, OLAF¹⁷, INTERPOL, Instytut Audytorów Wewnętrznych. Wiceprezes NIK wygłosił tam referat na temat roli NIK w przeciwdziałaniu korupcji w Polsce. Bezpośrednim rezultatem jego wystąpienia było zaproszenie Izby do Grupy roboczej INTOSAI ds. walki z praniem pieniędzy i korupcją przez przejmującego przewodnictwo w grupie najwyższego organu kontroli Egiptu oraz jej członków, zwłaszcza najwyższego organu kontroli Indonezji.

NIK została oficjalnie przyjęta w skład grupy na kolejnym spotkaniu w dniach 14-16 lipca 2009 r. w Dżakarcie. Z zainteresowaniem wysłuchano wystąpienia wiceprezesa NIK nt. *Roli NIK w zapobieganiu i wykrywaniu korupcji oraz innego rodzaju przestępstw*. Był to jedyny referat, w którym zwrócono uwagę na związane z tymi zjawiskami zagrożenia dla właściwego funkcjonowania administracji publicznej. Efektem spotkania było wytyczenie głównych zadań grupy. Wypracowane rekomendacje nawiązują do propozycji NIK, zwłaszcza do zalecenia dotyczącego wzmocnienia współpracy INTOSAI i najwyższych organów kontroli w zakresie wymiany informacji oraz rozwoju typologii i wskazówek metodologicznych. Uczestnicy sympozjum w Dżakarcie uznali

m.in., że skutkiem korupcji, oprócz oczywistych strat finansowych, jest także utrata zaufania społeczeństw do rządów. Dzięki swej pozycji ustrojowej najwyższe organy kontroli mogą znacząco uczestniczyć w budowaniu rzetelnej administracji publicznej. Postulowali także nawiązanie bieżącej współpracy z instytucjami krajowymi i międzynarodowymi zajmującymi się problematyką walki z korupcją i praniem brudnych pieniędzy, w tym z Bankiem Światowym.

Zagadnienia antykorupcyjne były omawiane także podczas dorocznego zebrania szefów najwyższych organów krajów Grupy Wyszehradzkiej oraz Austrii i Słowenii, w Zakopanem, w dniach 5-6 listopada 2009 r. Wyrazem uznania dla dorobku Izby w zakresie wypracowania specjalnej metodologii badań kontrolnych obszarów zagrożonych korupcją była propozycja najwyższego organu Węgier, aby upowszechnić doświadczenia NIK w tym zakresie wśród najwyższych organów kontroli reprezentowanych na tym spotkaniu.

NIK popularyzuje swój dorobek w sferze przeciwdziałania korupcji również w kraju. Dążąc do upowszechnienia wiedzy o zagrożeniach powodowanych przez to szczególnie niebezpieczne zjawisko, przedstawiciele NIK uczestniczyli w licznych konferencjach i spotkaniach o tematyce antykorupcyjnej, organizowanych przez ośrodki akademickie i organizacje pozarządowe, wygłaszając referaty i zabierając głos w dyskusji. W 2009 r. wzięli oni udział m.in. w konferencjach organizowanych przez: Kancelarię Prezydenta RP (*Korupcja – zagrożenie dla demokracji*), Uniwersytet im. Pawła Włodkowica w Płocku, Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Ochrony Praw Obywatelskich i Walki z Korupcją w Poznaniu, Polską Radę Biznesu, Ernst & Young, BCC oraz Centrum im. Adama Smitha. Artykuły poświęcone różnym aspektom problematyki antykorupcyjnej publikowane są również w dwumiesięczniku *Kontrola Państwowa*¹⁸.

Aktywność NIK w przeciwdziałaniu korupcji obejmuje też, zgodnie z zaleceniami organizacji międzynarodowych, wewnętrzne szkolenie kontrolerów. W ostatnich dwóch latach szkolenie specjalistyczne z zakresu *Nowej metodyki antykorupcyjnej* przeprowadzono w większości jednostek organizacyjnych. Wykłady o obszarach zagrożonych korupcją i mechanizmach korupcjogennych są także stałym punk-

16 OECD (ang. *Organization for Economic Co-operation and Development*). Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

17 OLAF (franc. *Office Européen de Lutte Anti-Fraude*). Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych funkcjonujący w ramach Komisji Europejskiej. Jego zadaniem jest ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej, walka z oszustwami i korupcją.

18 J. Zabielski, *Korupcja jako problem i wyzwanie dla współczesnej administracji, Kontrola Państwowa, nr spec. 1/2010, s 133-146*. Por. też: *Wykorzystanie funduszy europejskich przez samorządy – nauka może zbadać to, czego nie może NIK*. Referat wygłoszony przez A. Hussein, podczas konferencji *Nauka finansów publicznych – dotychczasowy dorobek, perspektywy rozwoju*. [w:] *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych*; Lublin 2009, str. 363-368.

tem szkoleń prowadzonych podczas aplikacji kontrolerskiej. Oprócz organizowania szkoleń wewnętrznych NIK dzieli się swą wiedzą z innymi instytucjami, zajmującymi się zwalczaniem korupcji¹⁹.

Obszary podwyższonego ryzyka korupcji i mechanizmy korupcjogenne

Rozpoznanie i przeciwdziałanie

Konstytucyjne uprawnienia NIK oraz usytuowanie w strukturach państwowych określają zadania NIK w walce z korupcją – polegają one głównie na rozpoznawaniu zagrożeń korupcyjnych i wskazywaniu przedsięwzięć zapobiegających ich występowaniu. Kontrolując działalność instytucji publicznych zwraca się więc uwagę na to, czy w działalności tej nie występują nieprawidłowości mające cechy mechanizmów korupcjogennych. W tym celu kontrolerzy posługują się specjalną metodyką działań antykorupcyjnych. Zadaniem NIK nie jest jednak udowadnianie konkretnych przestępstw

chanizmy korupcjogenne. Chodzi tu w szczególności o takie nieprawidłowości, które mogą ułatwiać zachowania korupcyjne, zachęcać do takich zachowań, a także o nieprawidłowości, które mogą utrudniać wykrycie zachowań korupcyjnych. Ryzyko korupcji zwiększa się wówczas, gdy w kontrolowanej działalności brak jest przejrzystości działania, gdy nie jest zapewniona bezstronność i jawność postępowania, a także gdy nie funkcjonuje w sposób należyty nadzór i kontrola.

Obszary zagrożone korupcją

Szczególną uwagę na zagrożenie korupcją NIK zwraca zwłaszcza podczas tych kontrolach, gdzie ryzyko z tym związane jest największe. Niektóre rodzaje działalności z istoty swej są objęte podwyższonym ryzykiem korupcji. Wieloletnie doświadczenia NIK wskazują, że owym podwyższonym ryzykiem objęte są w szczególności obszary funkcjonowania instytucji publicznych przedstawione w schemacie nr 1.

Schemat nr 1.

Główne rodzaje działalności zagrożone korupcją

Wyszczególnienie (rodzaj działalności)	Ryzyko związane z:
Wydawanie rozstrzygnięć uznaniowych	Nadużywaniem uznaniowości i rozstrzygnięciem spraw w sposób dowolny
Zawieranie kontraktów przez podmioty z sektora publicznego i prywatnego	Uzyskiwaniem przez sektor prywatny korzyści kosztem majątku publicznego
Realizacja przez organy władzy publicznej funkcji nadzorczych i kontrolnych	Przekupstwem osób wykonujących te funkcje
Dystrybucja przez władze publiczne dóbr deficytowych	Nierównością w dostępie do tych dóbr

korupcyjnych i egzekwowanie odpowiedzialności karnej. Należy to do organów ścigania przestępstw, które dysponują niezbędnymi do tego uprawnieniami procesowymi i operacyjnymi. Gdy ustalenia kontroli wskazują na możliwość zaistnienia przestępstwa o charakterze korupcyjnym, NIK kieruje wówczas zawiadomienie do prokuratury.

Ustalenia kontroli wskazują na występowanie w funkcjonowaniu instytucji publicznych, ze zróżnicowaną intensywnością, tych samych lub podobnych nieprawidłowości, stwarzających podatny grunt dla korupcji, przez generowanie niekorzystnych gospodarczo i społecznie zjawisk. Nieprawidłowości w działalności kontrolowanej instytucji, które zwiększają ryzyko korupcji, to – w nazewnictwie NIK – me-

Ryzyko korupcji pojawia się głównie tam, gdzie organ władzy działa w sposób uznaniowy, gdy funkcjonariusze publiczni zawierają kontrakty z podmiotami prywatnymi oraz gdy wykonywane są funkcje nadzorcze i kontrolne. Istnieje wówczas niebezpieczeństwo, że nieuczciwy urzędnik może uzależniać swoją decyzję od uzyskania korzyści materialnej lub osobistej, albo gdy konkurujące o zamówienie publiczne firmy zechcą uzyskać je w sposób nieuczciwy.

Mechanizmy korupcjogenne

Walka z korupcją może być skuteczna jedynie wtedy, gdy zostaną należyście rozpoznane i wyeliminowane okoliczności, które jej sprzyjają. W miarę coraz głębszego rozpoznawania zagrożeń korupcją oraz na podstawie wyników badań kontrolnych przeprowadzonych w minionym roku, do podstawowych mechanizmów korupcjogennych zidentyfi-

¹⁹ W dniach 30 czerwca – 1 lipca 2009 r. przeprowadzono szkolenia z zakresu metodyki antykorupcyjnej NIK dla grupy 30 funkcjonariuszy CBA.

kowanych przez NIK zaliczono: dowolność postępowania (dowolność w podejmowaniu decyzji), konflikt interesów, brak (słabość) systemu nadzoru i kontroli, brak wymaganej jawności postępowania, nieprawidłowości w sposobie stanowienia prawa, przyjmowanie rozwiązań organizacyjnych

umożliwiających kumulowanie przez jednego urzędnika wielu uprawnień, a także lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości. Opis podstawowych mechanizmów korupcyjnych zawiera schemat nr 2.

Schemat nr 2.

Opis podstawowych mechanizmów korupcyjnych

Mechanizmy korupcyjne	Charakterystyka
Nieprawidłowości w sposobie stanowienia prawa	Naruszanie obowiązujących procedur legislacyjnych, a w szczególności pomijanie niezbędnego trybu opiniowania lub uzgodnień międzyresortowych; dokonywanie zmian w projektach już uzgodnionych; wydawanie aktów wykonawczych ze znacznym opóźnieniem; pozostawianie luk i niejednoznaczności, co sprzyja dowolnej interpretacji przepisów; niespójne nowelizowanie ustaw; wytwarzanie coraz większej ilości aktów prawnych.
Dowolność postępowania	Sprzyja jej głównie brak przejrzystych kryteriów sposobu lub trybu załatwiania sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość wydawania decyzji pomimo negatywnej opinii organów opiniujących, nie według ustalonych reguł, ale według własnego uznania. Dowolność wynika z nieprzejrzystości i nieprecyzyjności przepisów prawa, a także zbyt częstych jego zmian.
Konflikt interesów	Jest to szczególnie niebezpieczny mechanizm w funkcjonowaniu instytucji publicznych. O konflikcie tym mówimy wówczas, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia, ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy. Do konfliktu dochodzi nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w osobistym interesie, ale także, gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważa nad troską o interes publiczny.
Brak jawności postępowania	Możliwość korzystania z niektórych przywilejów lub dostęp do dóbr nie są w należyty sposób komunikowane podmiotom potencjalnie nimi zainteresowanym. Dane te są udostępniane jedynie wybranym podmiotom, które mają własne metody dotarcia do informacji.
Słabość systemu nadzoru i kontroli	Wyraża się w niewystarczającej skuteczności działań nadzorczych właściwych organów, organizacyjnej i kadrowej szczupłości jednostek kontroli wewnętrznej oraz głównie doraźnym działaniu. Wskutek tego jedynie niewielka część decyzji podejmowanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co powoduje, że utrudnione jest ujawnianie decyzji wadliwych, niekorzystnych dla interesu publicznego.
Kumulowanie uprawnień	Nadmierne skupianie uprawnień decyzyjnych i odchodzenie od zasady rozdzielania czynności dotyczących jednej sprawy między różnych urzędników.
Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości	Przyjmowanie niepełnej dokumentacji bez wszystkich wymaganych procedurą dowodów lub załączników. Odstępowanie od wypełnienia wymaganych obowiązków sprawozdawczych, a także podejmowanie decyzji bez ich uzasadniania, wskutek czego utrudnione jest kontrolowanie procedur decyzyjnych.

W poprzednich latach NIK diagnozowała także inne mechanizmy korupcjogenne, takie jak: brak odpowiedzialności osobistej, nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa, uchylanie się przed kontrolą państwową. Najczęściej towarzyszyły one jednak wymienionym wyżej mechanizmom podstawowym. Być może stan ten jest wynikiem określonego układu kontroli realizowanych w minionym roku.

Przedstawione niżej przykłady kontroli wskazują, że owa mapa stwierdzanych podczas kontroli mechanizmów korupcjogennych nieustannie się zmienia, o czym m.in. świadczy – poważny co do skutków finansowych – fakt ujawnienia nieprawidłowości w stanowieniu prawa, polegających na włączeniu, w niejasnych okolicznościach, do *rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych* przepisu o treści istotnie oddziałującej na konkurencyjność i funkcjonowanie przedsiębiorstw. Ponownie stwierdzone były fakty lekceważenia dokumentacji i sprawozdawczości oraz kumulowania przez jednego urzędnika wielu kompetencji. Jeżeli jednak mechanizmy korupcjogenne, o których jest mowa, będą w przyszłości występować częściej, będzie to sygnałem do przewartościowania klasyfikacji.

Opis mechanizmów korupcjogennych na przykładach przeprowadzonych kontroli

Przegląd wyników kontroli²⁰ wskazuje, że w dalszym ciągu w badanych obszarach funkcjonowania państwa działają takie mechanizmy. Zazwyczaj nie występują one w czystej postaci. Prezentując opisane niżej przykłady tych mechanizmów, starano się przedstawić je w kontekście określonych ustaleń dokonanych w czasie kontroli, w powiązaniu z implikacjami, jaki one mogą mieć dla porządku prawnego, gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa i samorządowym oraz publicznymi środkami finansowymi.

1) Konflikt interesów w realizacji projektów racjonalizatorskich. Ustalenia kontroli *wdrażania projektów racjonalizatorskich przez wybranych przedsiębiorców górniczych i energetycznych* wskazywały na istnienie korupcjogennego mechanizmu konfliktu interesów związanego z opiniowaniem projektów racjonalizatorskich. Opinie wydawały osoby pozostające w zależności służbowej od osób będących autorami projektów; niekiedy sami autorzy opiniowali własne projekty. Obowiązujące

regulaminy wynalazczości zabraniały takiej praktyki, co oznacza, że określone w nich reguły postępowania nie były respektowane. Przypadki wydania przez podwładnego opinii współtwórcom projektu stwierdzono w KWK „Bobrek – Centrum” (oddział Kompanii Węglowej) oraz w Jastrzębskiej Spółce Węglowej. W KWK „Bobrek – Centrum” osoba, która zaopiniowała 7 zgłoszeń jako ich współautor, była odpowiedzialna za prowadzenie działalności racjonalizatorskiej (wykonywała obowiązki inspektora ds. wynalazczości). Zgodnie z zakresem obowiązków służbowych przypisanych do tego stanowiska, sporządzała ona do każdego zgłoszonego rozwiązania opinie dotyczące m.in. określonych jego aspektów: nowości rozwiązań, przydatności, posiadania cech projektu racjonalizatorskiego lub wynalazczego. Opinie w stosunku do projektów, których była ona współautorem, wydane zostały z naruszeniem regulaminu wynalazczości (stanowił on, że opinii nie może wydać sam twórca lub osoba mu podległa służbowo). W wyjaśnieniach pracownik ten podał, że w sprawach tych nie sporządził opinii, lecz jedynie stwierdził fakt, że zgłoszone rozwiązanie jest nowe i posiada cechy projektu racjonalizatorskiego lub innego projektu. Podobnych argumentów używali pozostali opiniujący współtwórcy. Zarząd Kompanii Węglowej jednak trafnie uznał te zachowania za działanie we własnej sprawie *w sposób oczywisty sprzeczne z ogólnie przyjętymi zasadami prawnymi i etycznymi* oraz zapowiedział dokonanie odpowiedniej nowelizacji regulaminu wynalazczości.

- 2) Konflikt interesów w dopuszczaniu do wykonywania zawodu przewodnika turystycznego i pilota wycieczek.** Badając *realizację zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych przez marszałków województw, które przygotowują się do turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012*, NIK stwierdziła występowanie korupcjogennego mechanizmu konfliktu interesów w działalności dwóch urzędów marszałkowskich, powołujących składy komisji egzaminacyjnych do oceny kandydatów na przewodnika turystycznego i pilota wycieczek. Do zespołów egzaminacyjnych powołano osoby, które wcześniej uczestniczyły w szkoleniu osób egzaminowanych jako organizatorzy i wykładowcy. W ocenie NIK, łączenie funkcji egzaminatora z funkcją organizatora szkolenia lub wykładowcy nie zapewnia niezbędnej bezstronności w trakcie przeprowadzania egzaminu.
- 3) Lekceważenie dokumentacji i dowolność postępowania w projektowaniu robót drogowych.** O występowaniu wskazanych, korupcjogennych mechanizmów

²⁰ Podanych do publicznej wiadomości w 2009 r. i I kw. 2010 r.

świadczyły wyniki kontroli *działalności administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych*. Badania przebiegu postępowań, które zakończyły się udzieleniem zamówienia publicznego, wskazywały na akceptowanie przez zarządy dróg nierzetelnie opracowanej dokumentacji projektowej. Na występowanie zwiększonego ryzyka zaistnienia korupcji wskazywały także fakty nieegzekwowania od wykonawców obowiązku przedkładania wszystkich dokumentów wskazanych w zawartych umowach, niereagowania na zaniżanie przez wykonawców parametrów technicznych nawierzchni drogowych oraz nieskutecznego egzekwowania likwidacji wad i usterek.

4) Nieprecyzyjne przepisy i dowolność postępowania w wydawaniu decyzji administracyjnych zezwalających na zjazdy z dróg publicznych. Kontrola *wydawania zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej i ich realizacji* ukazała ów korupcyjny mechanizm w kontekście nieprecyzyjnej regulacji prawnej, którą zarządcy dróg dowolnie interpretowali przy wydawaniu decyzji zezwalających inwestorom na lokalizację zjazdów z dróg, w tym wyjazdów i wjazdów na autostrady. Ryzyko zaistnienia korupcji w tych sprawach było relatywnie wysokie zważywszy na fakt, iż miejsce lokalizacji zjazdu może w decydujący sposób wpłynąć na wyniki działalności gospodarczej prowadzonej w obiekcie wymagającym połączenia z drogą. W związku z wynikami kontroli NIK wniosowała m.in. o uregulowanie w *ustawie o drogach publicznych* zasad zapewnienia przez zarządcę drogi dostępu do dróg publicznych z nieruchomości, które taki dostęp utracą w wyniku przebudowy drogi lub zmiany jej klasy technicznej.

5) Słabość systemu nadzoru nad działalnością stacji diagnostycznych i dowolność postępowania ujawniono w wyniku kontroli *sprawowania przez starostów nadzoru nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego*. Stwierdzono, że system badań technicznych, ze względu na słabość nadzoru i kontroli nad stacjami, nie spełnia swoich zadań, albowiem dopuszcza do ruchu pojazdy, których stan techniczny stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. W większości spośród skontrolowanych starostw nadzór nad ich działalnością prowadzony był nierzetelnie oraz z naruszeniem przepisów prawa. Ocena ta dotyczy najważniejszych ogniw w systemie badań technicznych pojazdów, zarówno nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi stacje, jak i zatrudnionymi w nich diagnostami. Starostwa nie

były przygotowane organizacyjnie i kadrowo do wywiązywania się z tych obowiązków. W szeregu przypadków nie przywiązywano do wykonywania tych obowiązków należytej wagi; nie wykorzystywano też instrumentów prawnych do wypełniania funkcji nadzorczych. W rezultacie dopuszczano do prowadzenia działalności diagnostycznej przez stacje, które nie spełniały wymaganych warunków lokalowych i organizacyjnych oraz nie posiadały odpowiedniego sprzętu i wyposażenia. Przede wszystkim nierzetelnie przeprowadzane były okresowe kontrole w stacjach oraz nadawane były uprawnienia diagnostom. W co trzecim ze skontrolowanych starostw uprawnienia te nadano lub rozszerzono w wypadku diagnostów, którzy nie udokumentowali bądź nie spełniali wymogów określonych w *ustawie – Prawo o ruchu drogowym*. W ten sposób w badanym okresie w skontrolowanych jednostkach uprawnienia uzyskało 37 diagnostów. Starostowie nie podejmowali także innych działań, do których zobowiązywały ich przepisy rangi ustawowej. Nie cofali uprawnień w wypadku przeprowadzenia przez diagnostę badania niezgodnie z przepisami lub wydania zaświadczenia albo dokonania wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu, w sposób niezgodny ze stanem faktycznym. Postępowanie (również w sytuacjach rażącego naruszenia prawa) ograniczało się głównie do pouczeń i ostrzeżeń.

Skala i zakres ujawnionych nieprawidłowości przesądza o tym, że system nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów, z uwagi na swoją słabość i nierzetelność, jest korupcyjny. O skali zagrożenia świadczy fakt zatrudniania diagnostów, którzy zostali skazani prawomocnymi wyrokami za nieuczciwe wykonywanie badań. Postępowania karne wobec pracowników stacji prowadzone były na terenie 23 starostw spośród 52 objętych kontrolą. Brak skutecznego nadzoru ze strony starostów oraz pobłażliwe i łagodne orzekanie o cofnięciu uprawnień prowadzić mogą do poczucia bezkarności wśród osób wykonujących nierzetelnie badania techniczne. W takim systemie jest możliwe przekupstwo i uzyskanie świadectw dopuszczenia pojazdu do ruchu pojazdów, które nie są bezpieczne. Zdaniem NIK ustawodawca powinien rozważyć, czy wobec powszechności zaniechań starostowie powinni mieć nadal przypisany nadzór nad tymi stacjami.

6) Dowolność postępowania w realizacji zadań z zakresu organizacji ochrony zdrowia. Fakty stwierdzone w wyniku kontroli *realizacji Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych w latach 2006-2008 (I półrocze)* wskazywały na istnienie korupcyjnego

mechanizmu dowolności postępowania w wielu kwestiach związanych z realizacją programu. Mimo iż obowiązek jego przygotowania należał do powołanego w tym celu zespołu, za podstawę do opracowania programu przyjęto dokument niezamówiony i niezaakceptowany przez Ministra Zdrowia. Praca zespołu nie została udokumentowana, a przedstawiony kontrolerom dokument roboczy pn. *Narodowy Program Zwalczania Chorób Nowotworowych na lata 2004-2007*, przygotowany przez Centrum Onkologii – Instytut im. Marii Skłodowskiej-Curie (bez pisemnego zlecenia), nie został zatwierdzony przez Ministra Zdrowia. Na uwagę zasługują także te spośród ustaleń kontroli, które wskazują, że Minister Zdrowia, w sposób dowolny, wbrew ustaleniom komisji konkursowej, podjął decyzję o przyznaniu Centrum Onkologii w Bydgoszczy 10 mln zł na zakup drugiego urządzenia PET-CT, mimo iż jedno takie urządzenie, już funkcjonujące w tym centrum, wykorzystywano zaledwie w 50%. Mimo spełniania warunków konkursu i ponad dziesięciokrotnie niższej ceny przeszkolenia jednej osoby, Minister Zdrowia, bez uzasadnienia, wykluczył oferującego takie warunki uczestnika z postępowania konkursowego na wykonawców programów edukacyjnych, mimo opinii sporządzonej przez służby prawne ministerstwa stwierdzającej brak podstaw prawnych do podjęcia takiej decyzji. W świetle ujawnionych podczas kontroli okoliczności ryzyko zaistnienia korupcyjnych mechanizmów konfliktu interesów i dowolnego postępowania, polegających na niezapewnieniu bezstronnego działania komisji konkursowych wyłaniających wykonawców zadań przyjętych w programie oraz skoordynowania działań podległych służb, jest jeszcze większe. Nad programem – jak ustalono – pracowały te same osoby, które później decydowały o zakupie sprzętu, rozdziale środków na poszczególne zadania oraz brały udział w postępowaniach przetargowych. Wybór oferty Centrum Onkologii umożliwił wypłatę poszczególnym osobom, realizującym zadania tego programu w latach 2006-2008 (I półrocze), wysokich wynagrodzeń (w wysokości do ponad 0,6 mln zł).

- 7) **Dowolne określanie wysokości opłat za legalizację samowoli budowlanych.** Mechanizm ten ujawniono w wyniku kontroli *Legalizacji samowoli budowlanych oraz prawidłowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych*. Dla obiektów budowlanych wniesionych bez pozwolenia na budowę stawka opłaty legalizacyjnej, jak stanowią przepisy *ustawy – Prawo budowlane*, podlega pięćdziesięciokrotnemu podwyższeniu i wpłacie w ciągu siedmiu dni na rachunek urzędu wojewódzkiego. Usta-

lenia kontroli wskazywały, że 7 z 24 skontrolowanych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego ustalało opłaty z naruszeniem tych zasad. Np. legalizując budowę pawilonu gastronomicznego, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi naliczył opłatę w wysokości 25 tys. zł, zaliczając obiekt do kategorii pn. *Inne niewielkie budynki, jak: domy letniskowe, budynki gospodarcze, garaże do dwóch stanowisk włącznie*. Tymczasem pawilon kwalifikował się do do kategorii pn. *Budynki handlu, gastronomii i usług*, zaś opłata powinna wynieść 375 tys. zł. W administracyjnych postępowaniach legalizacyjnych powoływano się też na niewłaściwą podstawę prawną. Sytuację taką stwierdzono w wypadku 2 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego i 4 postępowań. Np. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Hrubieszowie w 3 postępowaniach w sprawie legalizacji nadbudowy lub rozbudowy budynku mieszkalnego wykonanej bez wymaganego pozwolenia na budowę wydał decyzje na podstawie art. 50 i 51 *ustawy – Prawo budowlane*. Ponieważ zgodnie z art. 28 *ustawy*, postępowanie dotyczące tego rodzaju robót można było rozpocząć jedynie po uzyskaniu pozwolenia na budowę, dlatego też w tych sprawach powinno być prowadzone na podstawie art. 48, z ustaleniem wysokości opłaty legalizacyjnej. Ponieważ dowolne interpretowanie przepisów może prowadzić do zachowań korupcyjnych oraz podważa zaufanie obywatela do organów państwa, NIK uznała za konieczne przygotowanie przez Ministra Infrastruktury projektu nowelizacji *ustawy – Prawo budowlane*. Do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego NIK wystąpiła natomiast z wnioskiem o zapewnienie prawidłowej realizacji przez organy nadzoru budowlanego przepisów z zakresu legalizacji samowoli budowlanych i egzekucji administracyjnej oraz zapewnienie skutecznego nadzoru nad organami stopnia powiatowego, w celu zapewnienia prawidłowego ich funkcjonowania.

- 8) **Brak jawności i dowolność w dysponowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa.** Ustalenia doraźnej kontroli *Zagospodarowania nieruchomości zabudowanej Browarem w Zwierzyńcu, przekazanej przez Ministra Skarbu Państwa w grudniu 2007 r. do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa* wskazywały, że wydzierżawiając ją na okres 25 lat spółce „Perla” Browary Lubelskie SA Starosta Zamojski nie dochował, za zgodą Wojewody Lubelskiego, procedur przetargowych wymaganych przepisami *ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami*. Nieruchomość wydzierżawiono bez przetargu, naruszono ponadto zasady zobowiązujące do publikowania wykazu nieruchomości przeznaczonych do wydzierża-

wienia, służące zapewnieniu przejrzystości i jawności dysponowania nieruchomościami publicznymi (nie opublikowano wykazu w BIP i w prasie).

9) Dowolność w dysponowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz słabość nadzoru nad wydzierżawianiem nieruchomości samorządowych.

Ujawniono ją w wyniku kontroli w zakresie *Udzielania zgody na zbywanie i wydzierżawianie nieruchomości Skarbu Państwa oraz sprawowania nadzoru nad zbywaniem i wydzierżawianiem w trybie bezprzetargowym nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2008*, przeprowadzonej w Lubelski Urzędzie Wojewódzkim. Stwierdzono dowolność postępowania w decyzjach podejmowanych przez Wojewodę Lubelskiego. Przede wszystkim nie określono procedur obowiązujących przy rozpatrywaniu spraw o wyrażenie zgody na zbycie oraz wydzierżawienie nieruchomości Skarbu Państwa, co przyczyniło się do powstania nieprawidłowości polegających m.in. na wydaniu przez wojewodę zarządzenia w sprawie wyrażenia zgody na zbycie w drodze bezprzetargowej nieruchomości Skarbu Państwa dotychczasowemu dzierżawcy, mimo obowiązku stosowania trybu przetargowego oraz braku podstaw prawnych do odstąpienia od jego stosowania, a także zgody na bezprzetargowe zbycie nieruchomości Skarbu Państwa, mimo niedołączenia do wniosków starostów dokumentów wskazujących na spełnienie przez przyszłych nabywców przesłanek ustawowych, umożliwiających odstąpienie od tego trybu. W sprawach tych nie występowało do wnioskodawców o uzupełnienie dokumentacji.

10) Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości w postępowaniu administracyjnym dotyczącym ustalenia warunków zabudowy.

Na istnienie tego mechanizmu wskazywały wyniki kontroli *Pravidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę*. Postępowania administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy prowadzone były nieprawidłowo w 7 miastach. Analiza postępowań zakończonych 161 decyzjami o warunkach zabudowy ujawniła w wypadku 91 z nich (56%) naruszenie przepisów *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. M.in. brak było dowodów świadczących o przeprowadzeniu analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, w celu ustalenia warunków zabudowy, przyjmowano też wnioski o wydanie decyzji w tych sprawach, mimo ich niekompletności. Stwierdzono też brak w aktach dowodów, potwierdzających przynależność osób sporządzających projekty decyzji o warunkach zabudo-

wy do samorządu zawodowego urbanistów lub architektów, co było również naruszeniem odpowiednich regulacji ustawowych. Ponieważ pozostawienie urzędnikom, zamiast powszechnie obowiązującym przepisom prawa, rozstrzygnięć o sposobie zagospodarowania i zabudowy terenu jest niewątpliwie czynnikiem korupcyjnym, NIK ponowiła wniosek dotyczący zmiany przytoczonej ustawy, przez wprowadzenie mechanizmów zapewniających pełne pokrycie powierzchni kraju planami zagospodarowania przestrzennego. Ma on szansę realizacji, albowiem Minister Infrastruktury poinformował NIK o przygotowaniu rządowego projektu *ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*.

11) Dowolność postępowania i brak przejrzystości w naborze pracowników.

Ustalenia dokonane podczas kontroli *naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubuskiego* uzasadniały negatywną ocenę sposobu prowadzenia naborów w 8 spośród 11 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. We wszystkich negatywnie ocenionych jednostkach wystąpiło zjawisko obsadzania wolnych stanowisk urzędniczych z pominięciem procedury naboru określonej w *ustawie o pracownikach samorządowych*. W jednostkach tych ujawniono również formułowanie kryteriów wyboru kandydatów w sposób nieadekwatny do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach, nierówne ich traktowanie, zawieranie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę, zatrudnianie osób nieposiadających wymaganego stażu pracy i wykształcenia, długotrwałe zwlekanie z przeprowadzeniem naboru, a także niezgodne z prawem lub nierzetelne wykonywanie czynności kancelaryjnych w tych sprawach. We wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego odnotowano też uchybienia polegające na: niepodaniu pełnej treści ogłoszeń, niewłaściwym trybie ich publikowania oraz stosowaniu nieprecyzyjnych regulacji wewnętrznych określających przyjęte metody i techniki naboru.

12) Dowolność w windykacji opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

Opóźnione podejmowanie działań windykacyjnych lub ich zaniechanie było jednym z podstawowych ustaleń kontroli *Gromadzenia i podziału środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz gospodarowania środkami powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska*. Łączna kwota zadłużenia z tytułu kar wyniosła na koniec 2008 r. 7,4 mln zł. Na możliwość zaistnienia korupcyjnego mechanizmu dowol-

ności postępowania, polegającego na opóźnieniu działań windykacyjnych w odniesieniu do zaległości, wskazywały – stwierdzone w 5 wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska (spośród 7 skontrolowanych) – fakty nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu tych czynności, powodujące niejednokrotnie przedawnienie należności (upomnienia do dłużników wysyłane były z opóźnieniem sięgającym 5-6 lat od dnia upływu terminu płatności, co tłumaczono długim okresem na dochodzenie roszczeń). W wystąpieniu pokontrolnym do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska NIK wniosła o zapewnienie skutecznego nadzoru nad postępowaniami administracyjnymi i windykacją zadłużenia z tytułu nakładanych kar. Realizując wniosek, Główny Inspektor Ochrony Środowiska zobowiązał inspektorów wojewódzkich do niezwłocznego podjęcia działań zapewniających terminową windykację należności z tytułu opłat i kar.

- 13) Nieskuteczność systemu nadzoru i kontroli oraz dowolność w ustalaniu kryteriów wyboru wykonawców i rozliczaniu się z nimi.** Przeprowadzona w Pomorskiej Spółce Gazownictwa sp. z o.o. w Gdańsku kontrola *Prawidłowości postępowania przy wyborze wykonawców sieci gazowych i dostawców środków transportu oraz realizacji zawartych umów* wskazywała, że wybór wykonawców inwestycji gazowniczych i dostawców samochodów nastąpił z naruszeniem ustawy – *Prawo zamówień publicznych* oraz wewnętrznych uregulowań. Nieprawidłowości dotyczyły inwestycji na kwotę 86,7 mln zł (76,8% wartości skontrolowanych zadań) i polegały na: stosowaniu niewłaściwego trybu wyboru wykonawcy, wyznaczaniu zbyt krótkich terminów do składania ofert, nieprzestrzeganiu zasady racjonalizowania kosztów przy organizacji nadzoru inwestorskiego i obsługi prawnej prowadzonych inwestycji, nieuzasadnionym wyręczaniu wykonawców w ponoszeniu kosztów opłat administracyjnych, a także na niedochodzeniu należności z tytułu kar umownych. Skala nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień i realizacji podpisanych umów, działania lub zaniechania pociągające za sobą niepotrzebne wydatki oraz opieszałość w egzekwowaniu należności, świadczyły o nieskutecznie działającym systemie kontroli wewnętrznej, braku nadzoru właścicielskiego i dowolności w postępowaniach zarządu spółki, a tym samym o występowaniu podwyższonego ryzyka zachowań o charakterze korupcyjnym.
- 14) Dowolne udzielanie pożyczek proekologicznych.** W ustalonych przez radę nadzorczą Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie zasadach udzielania dofinansowania na

przedsięwzięcia o charakterze proekologicznym dopuszczono możliwość stosowania odstępstw od zawartych w nich uregulowań, jednak nie określono okoliczności, w których mogą one być stosowane. Przeprowadzona w WFOŚiGW w Olsztynie kontrola *Gospodarowanie środkami publicznymi przez wybrane wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej* ujawniła stosowanie przez organy funduszu odstępstw od zasad udzielania pożyczek i dotacji, co w szczególności dotyczyło umarzania pożyczek. Nieokreślenie przesłanek odstępstw od przyjętych zasad zwiększało potencjalne zagrożenie korupcją w dysponowaniu środkami na pożyczki i dotacje proekologiczne.

- 15) Dowolna realizacja kontraktów na sprzedaż drewna w lasach państwowych.** Jej przejawem było pozostawienie w latach 2007-2008 w gestii nadleśniczych decyzji o naliczaniu lub odstąpieniu od naliczania kar umownych z tytułu nieodebrania przez kontrahentów Lasów Państwowych drewna w zakontraktowanych ilościach, co stwierdzono w wyniku kontroli *Sprzedaży drewna z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, zarządzanych przez Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych w Olsztynie*, przeprowadzonej we wspomnianej dyrekcji oraz w 8 nadzorowanych przez nią nadleśnictwach. Ujawniono także, iż Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, ustalając formy zabezpieczeń należności Lasów Państwowych z tytułu sprzedaży surowca drzewnego, nie wdrożył mechanizmów zapobiegających dowolności w decydowaniu przez nadleśniczych oraz dyrektorów regionalnych o wyborze formy zabezpieczenia przy podpisywaniu umów sprzedaży drewna, w szczególności w wypadku rezygnacji z form zabezpieczeń skuteczniejszych (np. gwarancja bankowa) na rzecz mniej skutecznych (np. cesja przelewu praw do odszkodowania). Dowolność postępowania w ww. sytuacjach mogła przyczyniać się do występowania podwyższonego ryzyka zachowań o charakterze korupcyjnym.
- 16) Nierówność w dostępie do informacji o możliwości uzyskania ulg podatkowych.** Ustalenia kontroli *Stosowania przez gminy ulg w spłacie zobowiązań podmiotów działających na ich terenie* wskazywały na występowanie wielu mechanizmów korupcyjogennych. Wymienić zwłaszcza należy: przyjmowanie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających kumulowanie przez jednego pracownika wielu kompetencji w zakresie stosowania ulg podatkowych i niepodatkowych, przyjmowanie nieprzejrzystych (lub wręcz niejasnych) albo niejednoznacznych kryteriów przy ocenie wniosków w tych sprawach, dowolność w wydawaniu decyzji przez prezydenta, burmistrza lub

upoważnioną osobę, bez prawidłowego udokumentowania prowadzonych postępowań i sprawdzenia informacji zawartych we wnioskach o udzielenie ulg, wadliwość wewnętrznej kontroli finansowej (niekorzystanie z możliwości przeprowadzenia kontroli podatkowych), a także udzielanie ulg wielokrotnie tym samym podmiotom, m.in. ze względu na nierówny dostęp podatników do informacji o możliwości uzyskania ulg, np. do podejmowanych przez rady gmin uchwał w tych sprawach, a także niesporządzanie wykazów podmiotów korzystających z ulg.

- 17) Dowolne zamówienia publiczne w gminach.** Po raz kolejny ustalenia kontroli NIK wskazywały, że obszar zamówień publicznych jest szczególnie zagrożony korupcją. Wskazywały na to wyniki kontroli *Realizacji inwestycji sportowych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego*. Stwierdzono, że w 6 gminach spośród 8 objętych kontrolą zamówienia publiczne o wartości 5,3 mln zł (7,6% zamówień objętych kontrolą) udzielono wykonawcom z naruszeniem zasad, trybu i form, określonych w *ustawie – Prawo zamówień publicznych*. W szczególności z naruszeniem przepisów przytoczonej ustawy udzielono dodatkowych zamówień w trybie z wolnej ręki, a także wprowadzono w umowach zmiany niekorzystne dla zamawiającego. W ocenie NIK, podłożem takich działań mogła być korupcja. Działania te wyczerpywały też, określone w *ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, znamiona jej naruszenia, w związku z czym NIK skierowała 6 zawiadomień do przewodniczących właściwych komisji orzekających w tych sprawach.
- 18) Słabość nadzoru i kontroli nad fermami hodowlanymi.** Ujawniona została w wyniku kontroli *Egzekwowania przez urzędy marszałkowskie opłat za korzystanie ze środowiska przez ферmy zwierząt gospodarskich*. Ustalenia dokonane w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego wskazywały, że na terenie województwa prowadziło działalność ponad 450 ferm zwierząt gospodarskich (w tym 5 ferm trzody chlewnej i 12 ferm drobiu, którym w latach 2004-2007 wydano pozwolenia zintegrowane), w wypadku których urząd nie posiadał informacji, że faktycznie działają i korzystają ze środowiska. Fakty te – zdaniem NIK – mogą wskazywać, iż w wyniku zaniechania przez urząd realizacji ustawowych obowiązków, od lat zaniżane były przychody funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Taka sytuacja może wskazywać na zwiększone ryzyko zagrożenia korupcją.
- 19) Mechanizm dowolności postępowania w zbywaniu**

nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa stwierdzono w wyniku kontroli *Funkcjonowania zespołu torów wyścigów konnych na Służewcu w Warszawie*. Jej ustalenia wskazywały w szczególności na niejednorodność postępowania i nieprzejrzyste kryteria oceny wniosków, a także dowolne działania Ministra Skarbu Państwa w zakresie rozpatrywania wniosków składanych przez Polski Klub Wyścigów Konnych o wyrażenie zgody na rozporządzenie nieruchomościami zespołu torów wyścigów konnych na Służewcu. O ile przy rozpatrywaniu tych wniosków jedną z przyczyn odmowy przez ministra wyrażenia zgody na zawarcie umów dzierżawy z firmą Damis Wyścigi Konne oraz z Totalotkiem SA, były niejasne okoliczności wyboru ww. podmiotów oraz warunki dzierżawy nieruchomości, to podobne okoliczności nie stanowiły przeszkody dla wydania przez ministra rozstrzygnięcia pozytywnego dla wniosku dotyczącego wyrażenia zgody na zawarcie umowy dzierżawy z Totalizatorem Sportowym. Przyczyną powyższych nieprawidłowości było m.in. nieopracowanie pisemnych procedur określających zasady i kryteria mogące służyć merytorycznej ocenie wniosków, co sprzyjało uznaniowości postępowania.

- 20) Dowolność postępowania w zamówieniach publicznych Poczty Polskiej.** O podwyższonym ryzyku zagrożenia korupcją świadczyły wyniki analizy umów zawartych w związku z przeprowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych, dokonanej podczas kontroli *Działalności państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, z uwzględnieniem przepływów finansowych i jakości świadczonych usług*. Zarówno ich charakter, m.in. zawieranie umów w tzw. trybie szczególnym, mimo braku przesłanek do takiego działania, jak i skala stwierdzonych nieprawidłowości (spośród 10 umów poddanych badaniu, nieprawidłowości w udzieleniu zamówień wykryto w 7 postępowaniach na kwotę ponad 250 mln zł, tj. 43% wartości zbadanych umów), wskazują po raz kolejny, że udzielanie zamówień publicznych jest obszarem szczególnie zagrożonym korupcją.
- 21) Dowolność postępowania i podejrzenie korupcji w mieście Międzyrzecz.** Fakty stwierdzone podczas doraźnej kontroli *realizacji przez Gminę Międzyrzecz zadań z zakresu gospodarki komunalnej oraz zarządzania majątkiem w latach 2005-2008*, m.in. podejmowanie decyzji dotyczących majątku gminy z naruszeniem przepisów prawem, a także nierzetelnych i niegospodarnych, co spowodowało szkodę majątkową w wysokości 3,3 mln zł, naruszanie przepisów prawa przy udzielaniu za-

mówień publicznych, nierzetelne zlecenie oraz rozliczanie inwestycji i remontów, niewykonywanie nadzoru właścicielskiego w stosunku do spółek z udziałem mienia komunalnego, uzasadniały wprost podejrzenie korupcyjnego zachowania przedstawicieli władz miasta oraz niektórych pracowników urzędu miejskiego. W związku z ustaleniami kontroli przekazanymi Prokuraturze Okręgowej w Gorzowie Wlkp. sąd aresztował tymczasowo burmistrza Międzyrzecza i jego zastępcę, zaś Prezes Rady Ministrów powołał komisarza rządowego, który realizując wnioski kontroli NIK doprowadził do opracowania nowego regulaminu pracy urzędu, określającego w sposób jednoznaczny obowiązki, uprawnienia i odpowiedzialność poszczególnych pracowników. Wzmocniono nadzór nad pracą jednostek organizacyjnych miasta oraz usprawniono obsługę prawną urzędu.

22) Dowolność w działaniach komisji przeprowadzających egzaminy kwalifikacyjne. Kontrola *Kształcenia osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy*, której podstawowym celem była ocena powiązań kształcenia zawodowego dorosłych w systemie oświaty publicznej z potrzebami rynku, ujawniła nieprawidłowości w działalności państwowych komisji przeprowadzających egzaminy kwalifikacyjne na tytuł zawodowy i tytuł mistrza w zawodzie, polegające na dopuszczaniu do egzaminu osób niespełniających warunków przystąpienia do egzaminu, naruszeniu zasady bezstronności egzaminatorów oraz pobieraniu opłaty za egzamin w zaniżonej wysokości. Fakty te wskazywać mogą na podwyższone ryzyko zaistnienia korupcji w tym obszarze.

23) Występowanie różnych mechanizmów korupcyjnych w działalności publicznych zakładów opieki zdrowotnej. NIK negatywnie oceniła *wykorzystanie* – przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej – *specjalistycznej aparatury medycznej w procesie realizacji usług medycznych, finansowanych ze środków publicznych w latach 2006-2008 (I półrocze)*, stosowanej w badaniach diagnostycznych rentgenowskich, rezonansu magnetycznego i ultrasonograficznych. Ocena tę uzasadniała skala niegospodarnego wykorzystywania majątku trwałego oraz nieprzestrzeganie przepisów prawa, głównie *ustawy – Prawo zamówień publicznych* przy zakupie urządzeń medycznych, a także innych nieprawidłowości, w tym m.in. mających bezpośredni wpływ na ograniczenie dostępności do świadczeń diagnostycznych i terapeutycznych. NIK zwróciła także uwagę na nieprzestrzeganie, przez prawie wszystkie skontrolowane zakłady (94%), ustawowego obowiązku udzielania świadczeń zdrowotnych według kolejności zgłaszania

się pacjentów, tj. w sposób zapewniający sprawiedliwy, równy, niedyskryminujący i przejrzysty dostęp do tych świadczeń. Na niektóre badania diagnostyczne i świadczenia z wykorzystaniem specjalistycznej aparatury diagnostycznej nie były prowadzone listy oczekujących, mimo takiego obowiązku, a jeśli sporządzano je, były nierzetelne i nie spełniały ustawowych wymogów. Nie była również możliwa weryfikacja sposobu wywiązywania się z obowiązku udzielania świadczenia według kolejności zgłoszeń. Nie był bowiem respektowany ustawowy obowiązek powoływania zespołu oceny przyjęć, do zadań którego należała okresowa (co najmniej raz w miesiącu) ocena prawidłowości prowadzenia dokumentacji, czasu oczekiwania oraz zasadności i przyczyn zmiany terminów udzielenia świadczeń. W zakładach, w których takie zespoły powołano, nie wywiązywały się one ze swoich zadań. Stwierdzono także, że świadczeniobiorcy nierzetelnie wywiązywali się z ustawowego obowiązku przekazywania do Narodowego Funduszu Zdrowia informacji o średnim czasie oczekiwania oraz łącznej liczbie oczekujących na poszczególne świadczenia medyczne (informacje te często w ogóle nie były przekazywane). Nie wywiązywali się również z obowiązku umieszczania w miejscu udzielania świadczeń informacji o możliwości i sposobie zapisania się na listę oczekujących na poszczególne świadczenia. W niemal połowie skontrolowanych zakładów stwierdzono także przypadki niegospodarności przy udostępnianiu podmiotom zewnętrznym aparatury i pomieszczeń, a także nieprawidłowości w przygotowywaniu i przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych na dostawę aparatury medycznej oraz materiałów i artykułów medycznych związanych z funkcjonowaniem tej aparatury. W prawie połowie jednostek stwierdzono też nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, a nieprawidłowości w ewidencji i dokumentacji księgowej dotyczyły niedokonywania bieżących zapisów odzwierciedlających stan rzeczywisty posiadanych urządzeń medycznych, nierzetelnego ujmowania ich wartości, zwłaszcza urządzeń pochodzących z darów i zakupionych z dotacji. Na omówienie zasługują także ustalenia kontroli, wskazujące na **dowolne postępowanie z kosztowną aparaturą medyczną** w Uniwersyteckim Szpitalu Klinicznym w Białymstoku. Stwierdzono, że szpital zawarł umowę z podmiotem niepublicznym, na podstawie której podmiot ten przejął wykonywanie świadczeń zdrowotnych z zakresu tomografii komputerowej i rezonansu magnetycznego. Okoliczności poprzedzające zawarcie umowy wskazywały, iż zawarto ją po przeprowadzeniu

„konkursu” rozstrzygniętego w oparciu o jedną, ustną ofertę, której treści nie można było ustalić, z powodu zaginięcia protokołów z posiedzeń komisji konkursowej. Podczas konkursu, jak i w dniu podpisania umowy, podmiot ten nie mógł prowadzić działalności z tego zakresu, wobec niewpisania takiego zakresu działania w aktach rejestrowych (niespełnienie wymogu określonego w *ustawie o zakładach opieki zdrowotnej*). Jednym z inicjatorów przekazania zewnętrznej firmie zadań, związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, był ówczesny kierownik zakładu radiologii, który przed podpisaniem umowy wystąpił do dyrektora szpitala z propozycją nawiązania współpracy z tą firmą.

Istnienie mechanizmów korupcyjnych ujawniono w wyniku kontroli *Realizacji zakupów sprzętu medycznego i leków przez szpitale kliniczne oraz finansowania przez dostawców różnych sfer działalności tych szpitali*, przeprowadzonej w Samodzielnym Publicznym Szpitalu Klinicznym nr 1 w Lublinie. Polegały na tworzeniu wzajemnych zależności między interesami finansowymi szpitala i lekarzy oraz prywatnych dostawców (producentów) sprzętu medycznego i leków. Wynajęcie przez szpital prywatnej spółce pomieszczeń na pracownię produkcji mieszanin do żywienia pozajelitowego, w zamian za wyremontowanie tych pomieszczeń oraz wydzierżawienie urządzenia do produkcji mieszanin, stanowiło potencjalne źródło dokonywania nieobiektywnych wyborów przy zakupie surowców do produkcji mieszanin. Korzystanie przez lekarzy z niekontrolowanego przez kierownictwo szpitala sponsoringu firm farmaceutycznych w formie finansowania wyjazdów na szkolenia i konferencje organizowane w atrakcyjnych turystycznie regionach świata nie sprzyjało podejmowaniu przez lekarzy obiektywnych decyzji o wyborze rodzaju leków, sprzętu i wyrobów medycznych, używanych w leczeniu określonych chorób. Obiektywnym i racjonalnym ekonomicznie wyborom produktów leczniczych i sprzętu medycznego (a tym samym ich dostawców i producentów) nie sprzyjały też korzystne finansowo umowy, zawierane z lekarzami przez firmy farmaceutyczne sponsorujące prowadzone w szpitalu badania kliniczne. Większość badanych w ten sposób leków stanowiła największe pozycje w strukturze wartościowej leków, zakupywanych przez szpital na podstawie zapotrzebowania lekarzy. Podobne zależności powstawały w rezultacie korzystania przez lekarzy z leków pozyskiwanych w formie tzw. bezpłatnych próbek, które dostarczane były przez hurtownie farmaceutyczne w ilościach niekontrolowanych – poza ewidencją szpitalną.

Opisane nieprawidłowości wskazują, iż nadal aktualny pozostaje wniosek NIK, sformułowany w wyniku wcześniejszych kontroli, dotyczący zapewnienia skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem publicznych zakładów opieki zdrowotnej przez ich organy założycielskie.

24) Nieprawidłowości w sposobie stanowienia prawa, mające wpływ na funkcjonowanie rynku napraw maszyn górniczych, ujawniono podczas kontroli *Prowadzenia przez podmioty górnicze gospodarki remontowej maszyn i urządzeń. Do rozporządzenia Ministra Gospodarki z 28 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych* włączono przepis (§ 428) o treści istotnie oddziałującej na konkurencyjność i funkcjonowanie przedsiębiorstw. Rozwiązanie to (obowiązujące od 2 września 2002 r. do 11 sierpnia 2006 r.) prowadziło do zmonopolizowania rynku napraw maszyn górniczych przez ich producentów. Wskazany przepis reguluje kwestię napraw maszyn górniczych. Między 15 maja a 17 czerwca 2002 r. dodano do jego treści słowa *remontuje* oraz *producenta*, które mogły sugerować, że od tej pory do naprawy sprzętu kopalnianego uprawnieni będą wyłącznie jego producenci. Autora tych zmian i jego motywów nie udało się ustalić, a w dokumentacji ministerstwa, która powinna pomóc w ich odkryciu, stwierdzono poważne braki (do rozporządzenia, już po jego podpisaniu przez Ministra Gospodarki, wprowadzano poprawki i zmiany zgłoszone przez Wyższy Urząd Górniczy). Zmiana treści § 428 doprowadziła do monopolizacji części rynku usług serwisowych i wpłynęła na podwyższenie kosztów remontów oraz części zamiennych. Powołując się na ten przepis, Kompania Węglowa SA 3 sierpnia 2004 r. złożyła Prezesowi Urzędu zamówień Publicznych 96 wniosków o udzielenie zgody na zastosowanie trybu z wolnej ręki przy udzielaniu zamówień publicznych o łącznej wartości prawie 2 mld zł na zakup części zamiennych do maszyn i urządzeń górniczych oraz na świadczenie usług remontowych i serwisowych w latach 2005-2007. Prezes UZP wydał zgodę na bezprzetargowy tryb wyłonienia wykonawców zamówień, co skutkowało zawarciem przez KW SA umów na tę kwotę (ostatecznie zrealizowano umowy o wartości 838 mln zł). Uprzywilejowani producenci bezwzględnie wykorzystywali swoją pozycję. Np. jedna z firm w 2005 r. sprzedawała kopalni KWK Bielszowice niektóre części zamienne po cenie za-

wyżonej nawet o 297% w stosunku do ceny, którą proponowała w następnych latach w zwykłych, rzetelnych przetargach. Kontrolerzy NIK oszacowali, że straty KW SA sięgnęły w rezultacie takich praktyk co najmniej 168 mln zł. Powyższe ustalenia oraz fakt, iż producenci maszyn górniczych byli w istotny sposób zainteresowani wzmocnieniem swojej pozycji na rynku dostaw części zamiennych oraz usług remontowych, wskazują na korupcyjne podłoże wskazanych nieprawidłowości.

25) Brak nadzoru i kontroli nad wydawaniem i realizacją zezwoleń na sprzedaż alkoholu. Ustalenia kontroli *Pobierania oraz wykorzystania przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006-2008* wskazywały, że w ponad 50% gmin postępowania w sprawie udzielania pozwoleń na sprzedaż detaliczną prowadzone były nierzetelnie. W 44% urzędów gmin nie przestrzegano zasady rzetelności, a niekiedy także legalności, nie sprawowano wystarczającej kontroli nad przestrzeganiem zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż detaliczną. Równie częstym problemem był brak skutecznego nadzoru nad terminowością wnoszenia opłat za zezwolenia na sprzedaż detaliczną, a także nierespektowanie, określonych w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, konsekwencji wniesienia opłaty po terminie. Terminy te nie podlegają prolongacie, a ich przekroczenie powoduje wygaśnięcie zezwolenia z mocy prawa. Gminy nie weryfikowały oświadczeń o wartości sprzedaży, a zatem mogło dochodzić do zaniżania kwoty należnej opłaty na skutek podania nieprawdziwych danych. Przedsiębiorcy podejmowali także działania takie, jak przekształcenia spółek kapitałowych, pozwalające, w ramach obowiązujących regulacji prawnych, w praktyce uchylić się od skutków cofnięcia lub wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż detaliczną. Niewłaściwe sprawowanie funkcji kontrolnych przez wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast stwarzało z kolei zagrożenie korupcyjne. Kontrola ujawniła przypadki bezpodstawnego, wybiórczego odstępowania od wydania decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwolenia, a także bezprawnego prolongowania terminu wniesienia opłaty. Fakty te wskazują, że obszar ten jest zagrożony korupcją. NIK zaproponowała rozwiązanie systemowe, zmierzające do ujednoczenia zasad wydawania zezwoleń i naliczania opłat na detaliczną i hurtową sprzedaż alkoholu.

Podsumowanie i wnioski

NIK dostrzega konieczność eliminowania mechanizmów korupcjogennych, m.in. przez popularyzowanie rozwiązań, które mogą się przyczynić do ograniczenia skali korupcji w Polsce. Dla zmniejszenia ryzyka korupcji w działalności instytucji publicznych wskazane jest, aby zwłaszcza nowo wprowadzane przepisy, regulujące procedury podejmowania rozstrzygnięć w imieniu interesu publicznego, były na tyle precyzyjne i klarowne, aby uniemożliwić dowolną ich interpretację. Należy zwłaszcza dążyć do precyzyjnego określenia warunków, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o określoną decyzję uznaniową, jakie dokumenty ma przedstawić, w jakim czasie sprawa powinna być rozstrzygnięta, jakie są przesłanki decyzji negatywnej bądź pozytywnej, zwłaszcza w sytuacji, w której występują podmioty konkurujące.

Wiąże się z tym potrzeba sukcesywnego przeglądu obowiązujących procedur podejmowania rozstrzygnięć uznaniowych i zaproponowanie ich nowelizacji wszędzie tam, gdzie kryteria podejmowania rozstrzygnięć nie są dość precyzyjne i stwarzają pole dla dowolności postępowania. Ponadto istotnym instrumentem zmierzającym do zapobieżenia dowolności postępowania jest stosowanie tzw. zasady wielu oczu, rozumianej w ten sposób, że osoba podejmująca decyzje dotyczące majątku publicznego nie działa sama, lecz jej kompetencje są dzielone z innymi osobami. Ważniejsze decyzje i rozstrzygnięcia powinny być odpowiednio konsultowane i opiniowane. Tam, gdzie to możliwe, powinna być zapewniona kolegalność podejmowanych rozstrzygnięć, oczywiście z równoczesnym zachowaniem takich mechanizmów, żeby nie rozmywała się odpowiedzialność osobista.

Skutecznym środkiem eliminowania dowolności w dysponowaniu majątkiem publicznym jest szeroko rozumiana jawność i przejrzystość każdego postępowania. Przede wszystkim powinna być zachowana zasada równego dla wszystkich zainteresowanych dostępu do informacji o możliwości uzyskania określonych korzyści realizowanych w ramach wydatków publicznych. Dotyczy to nie tylko zamówień publicznych, ale także prywatyzacji, sprzedaży majątku i jego dzierżawy, dotacji, pożyczek, środków unijnych itp. Każda procedura, w której ramach dokonuje się dysponowanie środkami publicznymi, powinna być tak zorganizowana, aby wszyscy potencjalnie zainteresowani mogli się z łatwością dowiedzieć, że taka procedura w ogóle ma miejsce.

Eliminowanie konfliktu interesów wymaga od ustawodawcy odważnych decyzji wprowadzających nowe regulacje prawne lub modyfikujących istniejące w takim kierunku, aby

funkcjonariusze państwowi objęci byli zakazem wykonywania dodatkowego zajęcia w obszarach związanych z ich działalnością służbową. Zakaz ten powinien być jednolity i powinien obejmować pracowników wszystkich służb publicznych.

Istotnym elementem ograniczającym występowanie mechanizmów korupcyjnych jest zapewnienie skutecznego funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli w sferze publicznej. Procedury administracyjne powinny być tak zorganizowane, aby podejmowane rozstrzygnięcia były poddane systematycznej kontroli wewnętrznej, a nie tylko wtedy, gdy wydana decyzja zostanie zakwestionowana. Większe wydatki czy kontrakty powinny być przedmiotem nadzoru ze strony organów nadrzędnych, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzegania procedur ustanowionych dla zamówień publicznych. Kolejnym obszarem, który powinien być poddawany systematycznej kontroli wewnętrznej i audytowi finansowemu, we wszystkich jednostkach sfery publicznej, jest wykonywanie zadań finansowanych ze środków publicznych, zleczanych podmiotom niepublicznym.

Przeгляд najważniejszych ustaleń kontroli NIK zakończonych w 2009 r. potwierdza diagnozę stanu zagrożenia korupcją struktur państwowych, zawartą w opinii Komisji ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP z dnia 7 maja 2008 r. W dalszym ciągu problemem o zasadniczym znaczeniu jest występująca w działalności różnych instytucji publicznych dowolność postępowania, przejawiająca się w podejmowaniu rozstrzygnięć z naruszeniem obowiązujących procedur oraz przepisów prawa. Poważnym problemem jest też konflikt interesów, do którego dochodzi w działalności różnych instytucji publicznych. Tu należy wskazać zwłaszcza publiczną służbę zdrowia, w której szczególnie często działalność placówek medycznych należących do sektora publicznego związana jest z prywatną działalnością zawodową lekarzy. Jest to zjawisko szczególnie niebezpieczne, zwłaszcza dla pacjentów publicznej służby zdrowia, którzy wskutek takiego postępowania są często ograniczani w dostępie do finansowanych ze środków publicznych świadczeń medycznych i zmuszani do korzystania z odpłatnych usług w placówkach niepublicznych.

W dalszym ciągu jest też problemem utrzymująca się słabość, a niekiedy całkowity brak systematycznej i bieżącej kontroli wewnętrznej. NIK prowadząc badania, natrafia na obszary w działalności państwa, których poza najwyższym organem kontroli państwowej żaden inny organ nie kontroluje. Ten brak systematycznej kontroli może sprzyjać brakowi odpowiedzialności i zachowaniom korupcyjnym. W mniejszym natomiast stopniu wyniki kontroli wskazywały na występowanie, dość częstego w minionych latach, korupcyjnego

mechanizmu, jakim jest brak jawności działania. Przedwczesne byłoby jednak wyciąganie wniosków o poprawie sytuacji w tym zakresie, gdyż może ona się wiązać z tematyką kontroli przeprowadzonych w minionym roku.

Wnioski płynące z kontroli zakończonych w 2009 r., ale w części również niezrealizowane dotychczas wnioski wynikające z wcześniejszych badań NIK, wskazują na potrzebę podejmowania określonych przedsięwzięć dostosowanych do poszczególnych obszarów, w których diagnozowane jest wysokie zagrożenie korupcją.

- 1) Eliminowanie korupcyjnych mechanizmów występujących w publicznej służbie zdrowia.** Istnieje potrzeba ścisłego oddzielenia w jej działalności sfery publicznej i prywatnej. Placówki publicznej służby zdrowia nie mogą służyć prowadzeniu komercyjnej działalności medycznej. Potrzebne są przejrzyste regulacje i zasady oraz ścisły nadzór ze strony organów państwowych, zapobiegający prowadzeniu prywatnych praktyk kosztem placówek publicznych, a przede wszystkim kosztem pacjentów, zwłaszcza tych, których nie stać na korzystanie z odpłatnych usług medycznych świadczonych przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej i prywatne podmioty. Sprawą niecierpiącą zwłoki jest także uregulowanie zasad dostępu do świadczeń medycznych publicznej służby zdrowia. Ustalenia kontroli wskazują na rażąco dowolność w zapewnieniu pacjentom dostępu do procedur medycznych. Ta sytuacja niewątpliwie może prowokować do zachowań korupcyjnych, zwłaszcza tych osób, które mają faktyczny wpływ na ustalenie pierwszeństwa w dostępie do procedur. Uregulowanie tych spraw nie jest łatwe, bo względy medyczne mogą usprawiedliwiać określone wyjątki. Celowe jest jednak, aby ustawodawca dążył do określenia przejrzystych i jawnych kryteriów dostępności do świadczeń medycznych publicznej służby zdrowia, a ponadto aby były one stosowane w praktyce.
- 2) Ograniczenie możliwości dowolnego dysponowania majątkiem publicznym.** Celowe jest, aby ustawodawca rozważył wprowadzenie mechanizmów systemowych, ograniczających możliwość dowolnego dysponowania majątkiem publicznym. Obecnie mechanizmów takich brakuje, a jeśli nawet są (reprezentacja Skarbu Państwa w radach nadzorczych czy walnych zgromadzeniach), to nie działają one wystarczająco skutecznie.
- 3) Wzmocnienie nadzoru nad zamówieniami publicznymi, przy jednoczesnym uproszczeniu stosowanych procedur.** Wyłączenie znacznej części zamówień z rygorów przetargowych, a także ograniczenia w zakresie trybu odwoławczego, mogą sprzyjać korumpowaniu przez sektor prywatny funkcjonariuszy publicz-

nych podejmujących decyzje w tych sprawach, a także prowokować do dowolnego dysponowania środkami publicznymi przeznaczonymi na ten cel. Aby skutecznie zapobiegać tym zagrożeniom, kontrola nad zamówieniami publicznymi powinna być wzmocniona. Chodzi tu przede wszystkim o zapewnienie systematycznej, bieżącej kontroli wewnętrznej.

4) Uporządkowanie sytuacji w zakresie badań diagnostycznych i dopuszczania pojazdów do ruchu.

Nadzór starostów nad tą działalnością praktycznie nie istnieje i sytuacja w tym obszarze wymknęła się spod kontroli. Na tym obszarze może dochodzić do zachowań korupcyjnych, przez dopuszczanie do ruchu pojazdów niesprawnych, stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego.

5) Uporządkowanie całokształtu spraw związanych z planowaniem przestrzennym w gminach.

Wyniki kontroli NIK wskazują na negatywne konsekwencje stanu tymczasowości w zakresie planowania przestrzennego w gminach. Sprzyja on podejmowaniu dowolnych decyzji, często budzących podejrzenie korupcji. Wiedza o planowanym przez władze publiczne wykorzystaniu terenu to jedna z podstawowych informacji publicznych, która powinna być dostępna, bez żadnych ograniczeń, wszystkim zainteresowanym obywatelom. Uporządkowanie problematyki planowania przestrzennego w gminach powinno zasadniczo zmniejszyć ryzyko korupcji.

6) Eliminowanie dowolności w zbywaniu lub wydzierżawianiu nieruchomości stanowiących mienie Skarbu Państwa lub komunalne.

W tym obszarze dochodzi do transakcji niegospodarnych, zbywania atrakcyjnych

nieruchomości w sposób dowolny, preferujący wybranych nabywców. Jest to obszar działalności wymagający zdecydowanie większej uwagi ze strony organów władzy publicznej, tworzących zarówno prawo, jaki egzekwujących normy prawne w praktyce.

7) Zapewnienie skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem wielkich ferm hodowlanych.

Szczególnie jaskrawo widoczne są w tym obszarze słabość nadzoru oraz nieegzekwowanie wymaganych rygorów prawnych. Powinien więc być pilnie stworzony system pełnej identyfikacji takich ferm i zapewnienie ze strony właściwych organów państwowych skutecznego nad nimi nadzoru.

8) Systemowe podejście do problemu konfliktu interesów.

Celowe jest, aby ustawodawca rozważył wprowadzenie jednolitych rozwiązań prawnych ograniczających możliwość wykonywania dodatkowych zajęć przez osoby pełniące funkcje publiczne. Osoby pełniące takie funkcje powinny być objęte jednolitym zakazem podejmowania zajęć prywatnych, wchodzących w obszar ich działalności służbowej. Powinien być poza tym wprowadzony skuteczny mechanizm ujawniania powiązań finansowych lub majątkowych takich osób, aby w praktyce nie dochodziło do kolizji między powinnościami związanymi ze sprawowaną funkcją, a interesem prywatnym.

NIK nieustannie doskonali metody ujawniania mechanizmów korupcjogennych i identyfikowania obszarów zagrożonych korupcją, dostarczając organom władzy i obywatelom wiedzy o nieprawidłowościach sprzyjających korupcji. Ustalenia w tym zakresie są m.in. wynikiem konsekwentnego ujmowania problematyki antykorupcyjnej w programach realizowanych kontroli.

Budżet Najwyższej Izby Kontroli w 2009 r. (w układzie zadaniowym)

**Załącznik nr 1
do Sprawozdania
z działalności
Najwyższej Izby Kontroli**

Budżet zadaniowy jest trzyletnim skonsolidowanym planem wydatków państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, sporządzanym w układzie funkcji, zadań i podzadań¹. Obowiązek dołączenia do projektu ustawy budżetowej uzasadnienia zawierającego m.in. zestawienie zadań, w ramach planowanych kwot wydatków, wraz z opisem celów tych zadań i mierników wykonania wynika z przepisów *ustawy o finansach publicznych*².

Funkcje państwa tworzą główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki jednego obszaru działalności państwa. NIK została zaliczona, łącznie z 9 innymi instytucjami³, do grupy podmiotów realizujących funkcję *zarządzania państwem*.

Zadania tworzą drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki według celów. Przypisane zostały do nich środki finansowe przeznaczone na realizację celów funkcji państwa, w ramach której zadania te zostały zdefiniowane. Zadaniem, które NIK realizowała w 2009 r., była *kontrola działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności*.

Niższym, trzecim szczeblem klasyfikacji zadaniowej, posiadającym charakter operacyjny, są podzadania. Przypisane zostały do nich wydatki, służące realizacji celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione. W celu uniknięcia nadmiernej szczegółowości podzadań i osiągnięcia przejrzystości budżetu zadaniowego, utworzono najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej – działania. Obejmują one wszystkie najważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadania⁴.

Dla każdego zadania i podzadania określa się nazwę, jego cel, miernik realizacji założonego celu i wysokość planowanych wydatków. Mierniki definiuje się w sposób umożliwiający ciągłość ich pomiaru w wieloletniej perspektywie. Zaleca się, aby dysponenci konstruowali mierniki w sposób umożliwiający monitorowanie zadań, na których realizację wykonawca zadania (podzadania) ma rzeczywisty wpływ, a ponadto by były one dobrane oszczędnie. Przyjęto, że liczba mierników dla jednego zadania nie powinna przekraczać trzech (dla podzadania wyznacza się jeden miernik).

Omówienie zadań i podzadań

W budżecie zadaniowym NIK na 2009 r. wyodrębniono jedno zadanie i pięć podzadań. Pierwsze trzy podzadania dotyczą funkcji wykonywanych przez NIK na zewnątrz, pozostałe dwa są związane z zarządzaniem majątkiem, działalnością szkoleniową oraz zarządzaniem Izbą. Dla zadania i poszczególnych podzadań sformułowane zostały cele oraz mierniki stopnia realizacji celów. W ramach dwóch podzadań przyjęto dodatkowy podział na działania.

Szczegółowy opis zadania (podzadań), ich celów oraz mierników służących do monitorowania realizacji budżetu zadaniowego NIK w 2009 r. przedstawiono w tabeli nr 1.

1 *Rozporządzenie Ministra Finansów z 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009* (Dz. U. z 2008 nr 87, poz. 537) – zał. nr 63, rozdział 5, pkt 71.

2 W czasie prac nad projektem budżetu państwa na 2009 r. – z art. 124 pkt 9 *ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2005 nr 249, poz. 2104 ze zm.).

3 Są to: Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Trybunał Konstytucyjny, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Krajowe Biuro Wyborcze, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Urząd Zamówień Publicznych.

4 W odróżnieniu od pozostałych szczebli klasyfikacji zadaniowej, działania nie są ujmowane w zadaniowym budżecie państwa i są określane przez poszczególnych dysponentów we własnym zakresie.

Tabela nr 1.

Zadanie (podzadania), cele i mierniki służące do monitorowania realizacji budżetu zadaniowego NIK w 2009 r.

Lp.	Nazwa zadania (podzadania)	Cel	Nazwa	Miernik na 2009 r.	
				Wartość	
				Plan	Wykonanie
1	2	3	4	5	6
1	Kontrola działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności	Ocena funkcjonowania państwa i gospodarowania środkami publicznymi, a także pozytywne oddziaływanie na funkcjonowanie administracji państwowej oraz wszystkich podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych, poprzez wskazywanie zagrożeń, nieprawidłowości, nierzetelności i braku uczciwości w wykonywaniu zadań publicznych	Procent wydatków publicznych poddanych w ciągu roku audytowi finansowemu typu poświadczającego u dysponentów budżetu III stopnia	14,0	16,9
			Procent wydatków na realizację podzadań przyjętych w układzie zadaniowym, poddanych w ciągu roku kontroli wykonania zadań w jednostkach sektora finansów publicznych	10	1/
1.1	Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników	Przekazywanie Sejmowi i kontrolowanym podmiotom wiarygodnych ocen i informacji niezbędnych do doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych	Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny kontrolowanej działalności	2.850	2.663
1.2	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych opracowań sektorowych	Przekazywanie Sejmowi wiarygodnych informacji i opinii niezbędnych w debacie na temat absolutorium dla Rady Ministrów oraz wniosków w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne	Terminowość przekazania Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	w ustalonym terminie	w ustalonym terminie
1.3	Wykonywanie innych funkcji naczelnego organu kontroli	Zwiększenie wpływu NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej na system kontroli w państwie oraz roli NIK w międzynarodowych stowarzyszeniach najwyższych organów kontroli	Liczba informacji i wzmianek w mediach o działalności i kontrolach NIK	10.000	8.852
1.4	Rozwój kadry	Zwiększenie wiedzy merytorycznej, w tym z zakresu metodyki kontroli, u osób zajmujących się zawodowo wykonywaniem czynności kontrolnych	Procent pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne biorących w ciągu roku udział w szkoleniach specjalistycznych w wymiarze większym lub równym 5 dni	72,0	66,0
1.5	Planowanie, koordynacja i obsługa	Wspieranie realizacji celów i zadań Najwyższej Izby Kontroli zgodnie z jej pozycją ustrojową i zakresem działania	Ocena realizacji zadań dokonana przez członków ścisłego kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli	pozytywna	pozytywna

^{1/} Określenie wysokości wykonania miernika nastąpi w 2011 r.

W tabeli nr 2 zaprezentowano strukturę środków przeznaczonych w 2009 r. na sfinansowanie realizacji zadania i poszczególnych podzadań.

Tabela nr 2.

Wydatki budżetowe NIK w 2009 r. w układzie zadaniowym (w tys. zł)

Lp.	Nazwa zadania i podzadań	Plan na 2009 r.	Plan po zmianach	Wskaźnik % (4:3)	Wykonanie	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6	7
1	Kontrola działalności organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych^{1/}	238.982	234.482	98,1	234.482	100,0
1.1	Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników	149.942	154.171	102,8	154.171	65,7
1.2	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych opracowań sektorowych	1.563	381	24,4	381	0,2
1.3	Wykonywanie innych funkcji naczelnego organu kontroli	12.484	10.832	86,8	10.832	4,6
1.4	Rozwój kadry	13.862	10.956	79,0	10.956	4,7
1.5	Planowanie, koordynacja i obsługa	61.131	58.142	95,1	58.142	24,8

^{1/} Z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Z przedstawionych danych wynika, że plan po zmianach, zrealizowany w 100%, był niższy od układu wykonawczego o 4.500 tys. zł. O kwotę tę zmniejszono wydatki NIK, w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2009 r. z 17 lipca 2009 r. Skutkiem zmniejszenia planowanych wydatków było obniżenie finansowania wszystkich podzadań, z wyjątkiem głównego, polegającego na przygotowaniu i przeprowadzeniu kontroli oraz upublicznieniu ich wyników.

W tabeli nr 3 zaprezentowano strukturę wydatków poniesionych na realizację podzadania, jakim było przygotowanie i przeprowadzenie kontroli oraz upublicznienie ich wyników, w podziale na poszczególne rodzaje kontroli.

Tabela nr 3.

Struktura wydatków budżetowych NIK w 2009 r., poniesionych na przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników

Lp.	Wyszczególnienie	Zrealizowane wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
1	Kontrole planowe	110.086	71,4
1.1	- kontrole wykonania budżetu państwa	34.321	22,3
1.2	- pozostałe kontrole planowe, w tym:	75.765	49,1
1.2.1	- kontrole koordynowane	65.608	42,6
2	Kontrole doraźne	35.013	22,7
2.1	- rozpoznawcze	4.439	2,9
2.2	- sprawdzające	4.395	2,8
2.3	- skargowe	13.125	8,5
2.4	- pozostałe	13.054	8,5
3	Centralne wspomaganie procesu kontroli	9.072	5,9
x	Razem	154.171	100,0

Opis stanu realizacji zadania i podzadań

Zadanie: kontrola działalności organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności

Jego celem była ocena funkcjonowania państwa i gospodarowania środkami publicznymi. Cel ten osiągnięto przygotowując i przeprowadzając kontrole w sposób umożliwiający dokonanie oceny funkcjonowania państwa w poszczególnych jego obszarach oraz gospodarowania środkami publicznymi, a także przez pozytywne oddziaływanie na funkcjonowanie administracji rządowej i samorządowej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych, przez wskazywanie zagrożeń, nieprawidłowości, nierzetelności i braku uczciwości w ich wykonywaniu.

Do monitorowania realizacji zadania przyjęto mierniki określające odsetek wydatków publicznych poddanych w danym roku audytowi finansowemu typu poświadczającego u dysponentów budżetu III stopnia (planowana wartość miernika 14%, zrealizowana – 16,9%) oraz odsetek wydatków na realizację podzadań w układzie zadaniowym, poddanych w danym roku kontroli wykonania zadań w jednostkach sektora finansów publicznych (planowana wartość miernika – 10%, określenie wartości wykonania miernika nastąpi w 2011 r.).

Podzadanie: przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników

Na realizację podzadania wydatkowano środki w wysokości 154.171 tys. zł, czyli 65,7% kwoty założonej w planie po zmianach. Jedynie w wypadku tego podzadania odnotowano (niewielki) wzrost wydatków, zarówno w stosunku do wielkości określonej w układzie wykonawczym, jak i w porównaniu z wykonaniem w roku poprzednim (odpowiednio o 2,8% i o 3,5%). Wzrost ten był w dużej mierze konsekwencją ukształtowanej, sztywnej ich struktury, w której wynagrodzenia wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń stanowiły 85% wykorzystanych środków⁵. Z tego względu oszczędności w wydatkach związane z wejściem w życie nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r. w tej grupie nie były możliwe i nie wystąpiły.

Celem podzadania było przekazywanie (Sejmowi RP i kontrolowanym podmiotom) wiarygodnych ocen i informacji niezbędnych do doskonalenia funkcjonowania administracji publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych. Cel ten osiągnięto przez przeprowadzanie kontroli planowych według ustalonego *Planu pracy NIK na 2009 r.* oraz podejmowanie kontroli doraźnych, w rezultacie których przedkładano kontrolowanym podmiotom oraz właściwym organom państwowym i samorządowym wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny oraz uwagi i wnioski dotyczące kontrolowanej działalności.

Do monitorowania realizacji podzadania służył miernik określający liczbę wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny kontrolowanej działalności (planowano 2.850, wysłano 2.663). Oprócz wystąpień adresowanych do kierowników skontrolowanych jednostek są wysyłane, w zależności od dokonanych ustaleń i adresatów formułowanych wniosków, także wystąpienia do kierowników jednostek nadrzędnych oraz właściwych organów państwowych i samorządowych – o ile ustalenia kontroli wskazują na konieczność podjęcia przez nich określonych działań. Trudno jest więc przewidzieć z dużą dokładnością liczbę wystąpień przekazanych ich adresatom w określonym przedziale czasu, ze względu na niekiedy długotrwałą procedurę przeprowadzania czynności kontrolnych (w 2010 r. kontynuowano 15 kontroli planowych rozpoczętych w 2009 r.). Analiza wskazuje, że w minionym roku, w związku z realizowaną procedurą odwoławczą związaną z rozpatrywaniem zastrzeżeń do ustaleń opisanych w protokołach kontroli, nie we wszystkich wypadkach zdołano wysłać owe dodatkowe wystąpienia w minionym roku.

Podzadanie: przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych opracowań sektorowych

Na sfinansowanie podzadania, które zostało wprowadzone do budżetu zadaniowego po raz pierwszy w 2009 r., wykorzystano 381 tys. zł, czyli 0,2% planu wydatków po zmianach. Stąd też porównanie wydatków jest możliwe wyłącznie do układu wykonawczego, w którym przewidziano na jego realizację środki w wysokości 1.563 tys. zł.

Celem podzadania było przedłożenie Sejmowi RP oraz innym organom państwa (Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów) *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.* oraz wiarygodnych informacji i opinii niezbędnych w debacie na temat absolutorium dla Rady Ministrów oraz rozpatrywaniu przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne.

Został on osiągnięty przez przedłożenie Sejmowi wspomnianej analizy, łącznie z opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za 2008 r. oraz 94 informacjami o wykonaniu budżetu państwa w 2008 r. w częściach pozostających w dyspozycji poszczególnych dysponentów głównych oraz planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji⁶.

5 Do układu wykonawczego przyjęto średnie wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w ramach struktury ukształtowanej w roku poprzednim.

6 Z uwagi na potrzebę zapewnienia metodologicznej poprawności w formułowaniu podzadań w budżecie zadaniowym, środki na sfinansowanie owych opracowań, łącznie ze środkami na przeprowadzenie postępowań kontrolnych, których końcowym efektem – obok wystąpień pokontrolnych – były również wspomniane informacje, ujęto i rozliczono w podzadaniu pn. *Przygotowanie i przeprowadzenie kontroli oraz upublicznienie ich wyników.*

Do monitorowania realizacji podzadania przyjęto następujący miernik: *terminowość przekazania Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* – termin został dotrzymany.

Podzadanie: wykonywanie innych funkcji naczelnego organu kontroli

Na realizację podzadania wydatkowano 10.832 tys. zł (4,6% wydatków ogółem). Poniesione wydatki – w rezultacie oszczędności, wprowadzonych w związku z wejściem w życie nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r. – były niższe od przewidzianych w układzie wykonawczym o 13,2%, a w porównaniu z wydatkami poniesionymi w 2008 r. – o 11,5%.

Celem podzadania było zwiększenie wpływu NIK, jako naczelnego organu kontroli państwowej, na system kontroli w państwie oraz roli NIK w międzynarodowych organizacjach zrzeszających najwyższe organy kontroli państwowej. Cel ten osiągnięto informując opinię publiczną o wynikach kontroli oraz upowszechniając wiedzę o NIK. Stosowano, aczkolwiek w zakresie dostosowanym do zmniejszonego planu wydatków, różnorodne formy przekazu, m.in. organizowano konferencje prasowe, których wynikiem były publikacje w prasie, audycje w radiu i telewizji oraz w Internecie. Przedstawiciele NIK uczestniczyli w pracach komisji sejmowych, grup roboczych powoływanych w ramach Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI) oraz Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz w prowadzonych wspólnie z najwyższymi organami kontroli innych państw kontrolach równoległych, przeprowadzali kontrole we współpracy z innymi organami kontroli, rewizji i inspekcji w państwie, a także brali udział w seminariach i kongresach oraz w spotkaniach międzynarodowych.

Do monitorowania realizacji zadania służył miernik w postaci liczby informacji i wzmianek w mediach o działalności i kontrolach NIK (założono 10 tys., wykonanie – 8.852).

Podzadanie: rozwój kadry

Na sfinansowanie podzadania wydatkowano 10.956 tys. zł, tj. 4,7% ogólnej kwoty wydatków budżetowych w planie po zmianach. W relacji do układu wykonawczego wydatki te były mniejsze o 2.906 tys. zł, czyli o 21%. Bezpośrednią przyczyną niższych niż planowano wydatków, a co za tym idzie niezrealizowania w pełnej wysokości miernika ustalonego dla monitorowania podzadania, było zmniejszenie liczby organizowanych szkoleń wewnętrznych i zewnętrznych oraz zakresu uczestnictwa w nich pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne, a tym samym wydatków na szkolenia, w związku z potrzebą oszczędności wynikających z wejścia w życie nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r.

Cel podzadania – to podnoszenie wiedzy i umiejętności kontrolerów, zwłaszcza w zakresie metodyki kontroli. Cel został osiągnięty przez stosowanie zróżnicowanych form działalności szkoleniowej (organizowanie aplikacji kontrolerskiej, stałe doskonalenie zawodowe, w tym nauka języków obcych, specjalistyczne szkolenia tematyczne, kierowanie pracowników na studia podyplomowe, aplikacje, a także organizowanie narad szkoleniowych oraz narad przed- i śródkontrolnych, w związku z podejmowaniem poszczególnych kontroli).

Do monitorowania realizacji podzadania, jak już wspomniano wyżej, ustalono miernik w postaci odsetka pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne, biorących w ciągu roku udział w szkoleniach specjalistycznych w wymiarze większym lub równym 5 dni. Jego wartość została zrealizowana na poziomie 66%, przy zaplanowanej 72%, zaś przyczyną tego były niższe wydatki na działalność szkoleniową.

Podzadanie: planowanie, koordynacja i obsługa

Na sfinansowanie podzadania wydatkowano 58.142 tys. zł, tj. 24,8% ogólnej kwoty wydatków budżetowych w planie po zmianach. W relacji do układu wykonawczego wydatki były mniejsze o 2.989 tys. zł, tj. o 4,9%, natomiast w porównaniu z wydatkami roku poprzedniego o 4.710 tys. zł. Spośród podzadań realizowanych w budżecie zadaniowym NIK w 2009 r. największe korekty wynikły z konieczności zmniejszenia wydatków budżetowych dotyczyły środków na sfinansowanie tego podzadania, a zwłaszcza środków przewidzianych na działalność remontowo-inwestycyjną (wydatki zmniejszono o 2.725 tys. zł).

W ramach podzadania wyodrębniono 4 działania. W tabeli nr 4 przedstawiono dane o wysokości środków przewidzianych na ich sfinansowanie w układzie wykonawczym, w planie po zmianach oraz faktyczne wykonanie.

Tabela nr 4.

Struktura wydatków budżetowych NIK w 2009 r. w układzie zadaniowym, poniesionych na planowanie i koordynację działalności kontrolnej oraz obsługę

Lp.	Wyszczególnienie (działania)	Plan na 2009 r.	Plan po zmianach	Oszczędności (4-3)	Wykonanie	Struktura wykonania (w %)	Wskaźnik % (4:3)
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Koordinacja i planowanie	8.375	6.981	-1.394	6.981	12,0	83,4
2	Obsługa administracyjna	35.458	38.451	+2.993	38.451	66,1	108,4
3	Obsługa techniczna	13.294	8.873	-4.421	8.873	15,3	66,7
4	Obsługa informatyczna	4.004	3.837	-167	3.837	6,6	95,8
x	Razem	61.131	58.142	2.989	58.142	100,0	95,1

Celem podzadania było wspieranie realizacji celów i zadań NIK zgodnie z jej pozycją ustrojową i zakresem działania, a tym samym zapewnienie jej sprawnego funkcjonowania, przez tworzenie organizacyjnych i technicznych warunków do realizacji zadań kontrolnych przez departamenty kontrolne i delegatury, planowanie i koordynację działań kontrolnych, wspomaganie tych działań przez system informatyczny, a także utrzymanie i modernizację majątku Skarbu Państwa pozostającego w zarządzie NIK.

Powyższy cel osiągnięto prowadząc działalność zgodną ze *Strategią NIK – misją i wizją*, zapewniając krótko- i długookresowe (strategiczne) planowanie i koordynację działań kontrolnych, utrzymywanie systemu kontroli i audytu wewnętrznego oraz systemu dbałości o jakość kontroli, a także przez informatyczne wspieranie, na różnych poziomach, funkcji zarządzania procesem kontroli. W rezultacie zmniejszenia wydatków na działalność remontowo-inwestycyjną możliwe było sfinansowanie jedynie najniezbędniejszych przedsięwzięć remontowych. W związku z tym odłożono realizację zaplanowanych zadań związanych z modernizacją majątku i zakupami inwestycyjnymi.

Do monitorowania realizacji podzadania przyjęto miernik w postaci oceny realizacji zadań dokonanej przez członków ścisłego kierownictwa NIK. Ocena ta była pozytywna.

Uwagi dotyczące wykonania wydatków w układzie zadaniowym

W 2009 r. wydatki w budżecie zadaniowym NIK zostały wykonane w 100% założonego planu po zmianach. Finansowanie poszczególnych podzadań, z uwagi na trudną sytuację finansów publicznych, a następnie konieczność zmniejszenia wydatków o 4,5 mln zł, nie przebiegało – poza podstawowym podzadaniem dotyczącym *przygotowania i wykonania kontroli oraz upublicznienia ich wyników* – zgodnie z założeniami przyjętymi w układzie wykonawczym i spowodowało potrzebę dokonania korekty wydatków w poszczególnych podzadaniach. Potrzebę korekty wydatków wywołały również inne czynniki, o których już wcześniej wspomniano. Zmiany te miały wpływ na ukształtowanie się wartości przyjętych mierników, które w odniesieniu do podzadań pn. *przygotowanie i przeprowadzenie kontroli oraz upublicznienie ich wyników, rozwój kadry oraz wykonywanie innych funkcji naczelnego organu kontroli* były niższe od założonych w planie.

Wykaz
informacji
o wynikach kontroli
wysłanych do Sejmu RP
w okresie
od 1 stycznia 2009 r.
do 31 marca 2010 r.

**Załącznik nr 2
do Sprawozdania
z działalności
Najwyższej Izby Kontroli**

Wykaz informacji o wynikach kontroli wysłanych do Sejmu RP w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 marca 2010 r.

Lp.	Tytuł kontroli	Jednostka organizacyjna	Data wysłania do Sejmu RP	nr str. zał. nr 4
1	2	3	4	5
1	Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne	Dep. Admin. Publ.	30 marca 2009 r.	2
2	Funkcjonowanie systemu przyjmowania i rozpatrywania skarg w wybranych naczelnych organach administracji państwowej	Dep. Admin. Publ.	31 marca 2009 r.	3
3	Rozpoznawanie przez sądy spraw wieczystoksięgowych oraz realizacja projektu Nowa Księga Wieczysta	Dep. Admin. Publ.	11 maja 2009 r.	4
4	Realizacja przez wojewodów nadzoru nad prawidłowością wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej	Dep. Admin. Publ.	11 maja 2009 r.	5
5	Zdolność administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013	Dep. Admin. Publ.	11 maja 2009 r.	6
6	Powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa oraz planami finansowymi państwowych funduszy celowych i innych państwowych osób prawnych w 2008 r.	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
7	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 15 – sądy powszechne	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
8	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
9	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 17 – administracja publiczna oraz wykonanie w 2008 r. planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
10	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 23 – integracja europejska	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
11	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 27 – informatyzacja	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
12	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 34 – rozwój regionalny	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
13	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 37 – sprawiedliwość oraz wykonanie w 2008 r. planów finansowych Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Rozwoju Przywiązanych Zakładów Pracy	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
14	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 43 – wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
15	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 45 – sprawy zagraniczne	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
16	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 49 – Urząd Zamówień Publicznych	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
17	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 58 – Główny Urząd Statystyczny	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
18	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 75 – Rządowe Centrum Legislacji	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
19	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 80 – regionalne izby obrachunkowe	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
20	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 82 – subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
21	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 84 – środki własne Unii Europejskiej	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
22	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 86 – samorządowe kolegia odwoławcze	Dep. Admin. Publ.	15 czerwca 2009 r.	
23	Raport z zbiorczy o wynikach kontroli NIK w zakresie wykorzystania środków z budżetu Wspólnot Europejskich w ramach polityki spójności w Polsce	Dep. Admin. Publ.	14 września 2009 r.	7
24	Zatrudnienie i wynagrodzenia w urzędach wojewódzkich	Dep. Budż. i Finan.	14 maja 2009 r.	8

1	2	3	4	5
25	Inwestycje kapitałowe banków działających z udziałem kapitału Skarbu Państwa	Dep. Budż. i Finan.	21 maja 2009 r.	9
26	Pobór podatku dochodowego od osób prawnych	Dep. Budż. i Finan.	25 maja 2009 r.	10
27	Egzekwowanie przez naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych i niepodatkowych	Dep. Budż. i Finan.	25 maja 2009 r.	11
28	Analiza wykonania budżetu państwa w 2008 r.	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2009 r.	
29	Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2008 r.	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2009 r.	
30	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 01 – Kancelaria Prezydenta RP	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2009 r.	
31	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 02 – Kancelaria Sejmu	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2009 r.	
32	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 03 – Kancelaria Senatu	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2009 r.	
33	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2009 r.	
34	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2009 r.	
35	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 11 – Krajowe Biuro Wyborcze	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2009 r.	
36	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2009 r.	
37	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 19 – budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2009 r.	
38	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 70 – Komisja Nadzoru Finansowego	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2009 r.	
39	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 78 – obsługa zadłużenia zagranicznego i cz. 79 – obsługa długu krajowego	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2009 r.	
40	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 81 – rezerwa ogólna i cz. 83 – rezerwy celowe	Dep. Budż. i Finan.	15 czerwca 2009 r.	
41	Zarządzanie długiem Skarbu Państwa i płynnością budżetu państwa	Dep. Budż. i Finan.	22 czerwca 2009 r.	12
42	Funkcjonowanie i przyczyny upadłości Zakładów Mięsnych Plock SA	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	6 marca 2009 r.	13
43	Prywatyzacja w drodze oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	30 marca 2009 r.	14
44	Gospodarowanie wybranymi składnikami majątku trwałego Polskiej Akademii Nauk	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	10 kwietnia 2009 r.	15
45	Realizacja projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP)	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	21 kwietnia 2009 r.	16
46	Funkcjonowanie Polskiej Organizacji Turystycznej	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	14 maja 2009 r.	17
47	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 20 – gospodarka	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	15 czerwca 2009 r.	
48	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 36 – Skarb Państwa, wykonanie w 2008 r. przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz planów finansowych Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa i Funduszu Rekompensacyjnego	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	15 czerwca 2009 r.	
49	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 40 – turystyka	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	15 czerwca 2009 r.	
50	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 50 – Urząd Regulacji Energetyki	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	15 czerwca 2009 r.	
51	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	15 czerwca 2009 r.	
52	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 60 – Wyższy Urząd Górniczy	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	15 czerwca 2009 r.	

1	2	3	4	5
53	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 61 – Urząd Patentowy RP	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	15 czerwca 2009 r.	
54	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 64 – Główny Urząd Miar	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	15 czerwca 2009 r.	
55	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 65 – Polski Komitet Normalizacyjny	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	15 czerwca 2009 r.	
56	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 68 – Państwowa Agencja Atomistyki	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	15 czerwca 2009 r.	
57	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 74 – Prokuratura Generalna Skarbu Państwa	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	15 czerwca 2009 r.	
58	Wdrażanie projektów racjonalizatorskich przez wybranych przedsiębiorców górniczych i energetycznych	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	17 czerwca 2009 r.	18
59	Sprzedaż udziałów (akcji) mniejszościowych przez Ministra Skarbu Państwa	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	17 czerwca 2009 r.	19
60	Realizacja zobowiązań offsetowych wynikających z kontraktu na zakup samolotów F-16	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	17 sierpnia 2009 r.	20
61	Restrukturyzacja elektroenergetyki oraz bezpieczeństwo sieci energetycznych	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	28 września 2009 r.	21
62	Sprawowanie nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	22 grudnia 2009 r.	22
63	Realizacja strategii prywatyzacji uzdrowiskowych spółek Skarbu Państwa	Dep. Gosp., Skarbu Państwa i Prywat.	23 lutego 2010 r.	23
64	Działalność administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych	Dep. Komun. i Sys. Transport.	12 lutego 2009 r.	24
65	Sprawowanie nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego	Dep. Komun. i Sys. Transport.	7 kwietnia 2009 r.	25
66	Funkcjonowanie systemu monitorowania inwestycji kolejowych w PKP PLK SA	Dep. Komun. i Sys. Transport.	6 maja 2009 r.	26
67	Wydawanie zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej i ich realizacja	Dep. Komun. i Sys. Transport.	20 maja 2009 r.	27
68	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 21 – gospodarka morską	Dep. Komun. i Sys. Transport.	15 czerwca 2009 r.	
69	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 26 – łączność	Dep. Komun. i Sys. Transport.	15 czerwca 2009 r.	
70	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 39 – transport	Dep. Komun. i Sys. Transport.	15 czerwca 2009 r.	
71	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 71 – Urząd Transportu Kolejowego	Dep. Komun. i Sys. Transport.	15 czerwca 2009 r.	
72	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej	Dep. Komun. i Sys. Transport.	15 czerwca 2009 r.	
73	Działalność PKP Cargo SA na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych	Dep. Komun. i Sys. Transport.	5 sierpnia 2009 r.	28
74	Gospodarka finansowa spółek Grupy PKP	Dep. Komun. i Sys. Transport.	23 lutego 2010 r.	29
75	Funkcjonowanie organów administracji rządowej w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy oraz sprawowanie nadzoru nad tą działalnością	Dep. Komun. i Sys. Transport.	24 lutego 2010 r.	30
76	Przygotowanie Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 kwietnia 2009 r.	31
77	Kształcenie osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	21 maja 2009 r.	32
78	Ochrona i udostępnianie zasobów muzealnych w Polsce	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	8 czerwca 2009 r.	33
79	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2009 r.	
80	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 14 – Rzecznik Praw Dziecka	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2009 r.	

1	2	3	4	5
81	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 24 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonanie w 2008 r. planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2009 r.	
82	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 25 – kultura fizyczna i sport oraz wykonanie w 2008 r. planów finansowych Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów i Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2009 r.	
83	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 28 – nauka i cz. 38 – szkolnictwo wyższe oraz wykonanie w 2008 r. planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2009 r.	
84	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 30 – oświata i wychowanie	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2009 r.	
85	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 67 – Polska Akademia Nauk	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	15 czerwca 2009 r.	
86	Organizacja i finansowanie kształcenia specjalnego	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	9 września 2009 r.	34
87	Funkcjonowanie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	10 września 2009 r.	35
88	Gospodarowanie mieniem oraz realizacja zadań nadawcy publicznego przez Telewizję Polską SA	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	8 grudnia 2009 r.	36
89	Nadawanie pracownikom wojska przydziałów mobilizacyjnych do obsady stanowisk służbowych i pracowniczych określonych w etatach instytucji i jednostek wojskowych na czas wojny	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	9 stycznia 2009 r.	37
90	Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na ochotnicze straże pożarne	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	27 maja 2009 r.	38
91	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 29 – obrona narodowa oraz wykonanie w 2008 r. planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	15 czerwca 2009 r.	
92	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r. w cz. 29 przez Służbę Wywiadu Wojskowego i Służbę Kontrwywiadu (poufna)	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	15 czerwca 2009 r.	
93	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 42 – sprawy wewnętrzne oraz wykonanie w 2008 r. planów finansowych Funduszu Wsparcia Policji i Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	15 czerwca 2009 r.	
94	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (poufna)	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	15 czerwca 2009 r.	
95	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (poufna)	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	15 czerwca 2009 r.	
96	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 59 – Agencja Wywiadu (poufna)	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	15 czerwca 2009 r.	
97	Realizacja „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2009”	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	19 czerwca 2009 r.	39
98	Planowanie zakupu, dystrybucji i ewidencji sprzętu komputerowego w jednostkach resortu obrony narodowej	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	28 lipca 2009 r.	40
99	Realizacja przez Biuro Ochrony Rządu zadań w zakresie ochrony polskich placówek dyplomatycznych z uwzględnieniem ochrony bezpośredniej ich pracowników (tajna)	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	5 sierpnia 2009 r.	41
100	Działalność wojskowej ochrony przeciwpożarowej	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	25 sierpnia 2009 r.	42
101	Funkcjonowanie ratownictwa wodnego	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	31 marca 2010 r.	43
102	Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia w 2007 r., z uwzględnieniem kosztów związanych z zawieraniem ugód na świadczenia zdrowotne wykonane ponad limit określony w umowach zawartych ze świadczeniodawcami w latach 2003-2006	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	30 marca 2009 r.	44
103	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 12 – Państwowa Inspekcja Pracy	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2009 r.	
104	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 31 – praca, cz. 44 – zabezpieczenie społeczne, cz. 63 – prawa rodziny oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2009 r.	
105	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 46 – zdrowie	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2009 r.	
106	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 54 – Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2009 r.	

1	2	3	4	5
107	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonanie w 2008 r. planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2009 r.	
108	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie w 2008 r. planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2009 r.	
109	Wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2008 r.	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	15 czerwca 2009 r.	
110	Zasady działania i finansowania zakładów aktywności zawodowej	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	16 lipca 2009 r.	45
111	Realizacja niektórych zadań w zakresie pomocy społecznej na rzecz dzieci przez wybrane jednostki administracji samorządowej powiatów	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	18 sierpnia 2009 r.	46
112	Realizacja wybranych zadań „Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych” w latach 2006-2008 (I półrocze)	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	28 października 2009 r.	47
113	Realizacja Rządowego Programu – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	5 listopada 2009 r.	48
114	Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia w 2008 r.	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	23 listopada 2009 r.	49
115	Wykorzystanie specjalistycznej aparatury medycznej w procesie realizacji usług medycznych finansowanych ze środków publicznych w latach 2006-2008 (I półrocze)	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrow.	1 lutego 2010 r.	50
116	Monitoring środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	13 stycznia 2009 r.	51
117	Umarzanie wierzycielności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczących środków Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	23 stycznia 2009 r.	52
118	Postępowanie z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	27 lutego 2009 r.	53
119	Wydawanie zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz przestrzeganie warunków w nich zawartych	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	5 marca 2009 r.	54
120	Wykorzystanie środków publicznych przez państwowe jednostki doradztwa rolniczego	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 kwietnia 2009 r.	55
121	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 18 – budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	16 czerwca 2009 r.	
122	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 22 – gospodarka wodna i cz. 41 – środowisko	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	16 czerwca 2009 r.	
123	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 32 – rolnictwo, cz. 33 – rozwój wsi, cz. 35 – rynki rolne i cz. 62 – rybołówstwo oraz wykonanie w 2008 r. planu finansowego Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2009 r.	
124	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r. – realizacja wydatków ze środków publicznych na inwestycje budowlane	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2009 r.	
125	Wykonanie planu finansowego Agencji Nieruchomości Rolnych w 2008 r.	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2009 r.	
126	Wykonanie planu finansowego Agencji Rynku Rolnego w 2008 r.	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2009 r.	
127	Wykonanie planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2008 r.	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2009 r.	
128	Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2008 r.	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2009 r.	
129	Wykonanie planu finansowego Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w 2008 r.	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	15 czerwca 2009 r.	
130	Legalizacja samowoli budowlanych oraz prawidłowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	17 czerwca 2009 r.	56
131	Prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	17 czerwca 2009 r.	57
132	Realizacja płatności uzupełniających dla producentów surowca tytoniowego	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	29 czerwca 2009 r.	58
133	Zarządzanie i wykorzystanie na cele budowlane środków funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	7 lipca 2009 r.	59
134	Funkcjonowanie Państwowego Monitoringu Środowiska	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	8 października 2009 r.	60

1	2	3	4	5
135	Gospodarowanie środkami funduszu leśnego	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	16 października 2009 r.	61
136	Realizacja wybranych zadań wynikających z postanowień Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	9 grudnia 2009 r.	62
137	Rolnictwo ekologiczne w Polsce	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	8 marca 2010 r.	63
138	Funkcjonowanie systemu dodatków mieszkaniowych	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	22 marca 2010 r.	64
139	Realizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	31 marca 2010 r.	65
140	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/20 – woj. podlaskie	Delegatura w Białymstoku	15 czerwca 2009 r.	
141	Sprawowanie profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym w latach 2005-2007 (I półrocze)	Delegatura w Bydgoszczy	3 lutego 2009 r.	66
142	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/04 – woj. kujawsko-pomorskie	Delegatura w Bydgoszczy	15 czerwca 2009 r.	
143	Funkcjonowanie i rozszerzanie obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008	Delegatura w Bydgoszczy	11 marca 2010 r.	67
144	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/22 – woj. pomorskie	Delegatura w Gdańsku	15 czerwca 2009 r.	
145	Restrukturyzacja i prywatyzacja sektora przemysłu stoczniowego w latach 2005-2007	Delegatura w Gdańsku	30 lipca 2009 r.	68
146	Realizacja zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych przez marszałków województw, które przygotowują się do turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012	Delegatura w Gdańsku	15 lutego 2010 r.	69
147	Wykonanie budżetu państwa w 2008r., cz. 85/24 – woj. śląskie	Delegatura w Katowicach	15 czerwca 2009 r.	
148	Prowadzenie przez podmioty górnicze gospodarki remontowej maszyn i urządzeń	Delegatura w Katowicach	8 stycznia 2010 r.	70
149	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/26 – woj. świętokrzyskie	Delegatura w Kielcach	15 czerwca 2009 r.	
150	Efektywność egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalania lub określenia i pobierania właściwy jest organ gminy	Delegatura w Kielcach	17 czerwca 2009 r.	71
151	Żywność i utrzymanie czystości w szpitalach publicznych	Delegatura w Krakowie	6 kwietnia 2009 r.	72
152	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/12 – woj. małopolskie	Delegatura w Krakowie	15 czerwca 2009 r.	
153	Funkcjonowanie systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt na terenie województwa małopolskiego (kontrola sprawdzająca)	Delegatura w Krakowie	24 listopada 2009 r.	73
154	Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim	Delegatura w Krakowie	26 stycznia 2010 r.	74
155	Realizacja postanowień ustawy o repatriacji przez organy administracji rządowej i samorządowej na terenie województwa małopolskiego	Delegatura w Krakowie	10 marca 2010 r.	75
156	Utrzymywanie drogowych i kolejowych przejść granicznych na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej w latach 2006-2008 (I kwartał)	Delegatura w Lublinie	6 marca 2009 r.	76
157	Funkcjonowanie służb kontrolnych na towarowych przejściach drogowych na polsko-rosyjskim i polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej w latach 2007-2008 (I półrocze)	Delegatura w Lublinie	10 czerwca 2009 r.	77
158	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/06 – woj. lubelskie	Delegatura w Lublinie	15 czerwca 2009 r.	
159	Stan techniczny obiektów użytkowanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej	Delegatura w Lublinie	26 stycznia 2010 r.	78
160	Przygotowanie do realizacji drogi ekspresowej S8 w województwie łódzkim	Delegatura w Łodzi	13 stycznia 2009 r.	79
161	Funkcjonowanie samorządowego leczenia szpitalnego w województwie łódzkim	Delegatura w Łodzi	26 marca 2009 r.	80
162	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/10 – woj. łódzkie	Delegatura w Łodzi	15 czerwca 2009 r.	

1	2	3	4	5
163	Prawidłowość zwrotu podatku akcyzowego, zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej	Delegatura w Łodzi	27 października 2009 r.	81
164	Gromadzenie i podział środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz gospodarowanie środkami powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej	Delegatura w Łodzi	13 stycznia 2010 r.	82
165	Wykonanie budżetu państwa w 2007 r., cz. 85/28 – woj. warmińsko-mazurskie	Delegatura w Olsztynie	16 czerwca 2008 r.	
166	Prawidłowość postępowania przy wyborze wykonawców sieci gazowych i dostawców środków transportu oraz realizacji zawartych umów przez Pomorską Spółkę Gazownictwa sp. z o.o. w Gdańsku w latach 2006-2007	Delegatura w Olsztynie	17 września 2009 r.	83
167	Zapewnienie uczniom bezpiecznych warunków dowozu do szkół podstawowych i gimnazjów w wybranych gminach województwa warmińsko-mazurskiego	Delegatura w Olsztynie	5 stycznia 2010 r.	84
168	Gospodarowanie środkami publicznymi przez wybrane wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej	Delegatura w Olsztynie	8 stycznia 2010 r.	85
169	Sprzedaż drewna z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, zarządzanych przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Olsztynie	Delegatura w Olsztynie	12 marca 2010 r.	86
170	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/16 – woj. opolskie	Delegatura w Opolu	15 czerwca 2009 r.	
171	Udzielanie pomocy poszkodowanym w wyniku tornada z 15 sierpnia 2008 r. oraz likwidacja jego skutków w województwach opolskim i śląskim	Delegatura w Opolu	12 stycznia 2010 r.	87
172	Realizacja zadań przez regionalne spółki radiofonii publicznej w latach 2006-2008	Delegatura w Opolu	24 marca 2010 r.	88
173	Działalność wybranych powiatów województwa wielkopolskiego w zakresie ochrony praw konsumentów	Delegatura w Poznaniu	28 stycznia 2009 r.	89
174	Pobieranie oraz wykorzystanie przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006-2008	Delegatura w Poznaniu	18 maja 2009 r.	90
175	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/30 – woj. wielkopolskie	Delegatura w Poznaniu	15 czerwca 2009 r.	
176	Stosowanie przez gminy ulg w spłacie zobowiązań podmiotów działających na ich terenie	Delegatura w Poznaniu	31 grudnia 2009 r.	91
177	Realizacja inwestycji sportowych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego	Delegatura w Poznaniu	31 grudnia 2009 r.	92
178	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/18 – woj. podkarpackie	Delegatura w Rzeszowie	15 czerwca 2009 r.	
179	Egzekwowanie przez urzędy marszałkowskie opłat za korzystanie ze środowiska przez fermy zwierząt gospodarskich	Delegatura w Szczecinie	6 lutego 2009 r.	93
180	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/32 – woj. zachodniopomorskie	Delegatura w Szczecinie	15 czerwca 2009 r.	
181	Ochrona brzegów morskich	Delegatura w Szczecinie	25 stycznia 2010 r.	94
182	Nabór na stanowiska urzędnicze w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego	Delegatura w Warszawie	22 stycznia 2009 r.	95
183	Działania służb publicznych w zakresie recyklingu sprzętu technicznego	Delegatura w Warszawie	6 kwietnia 2009 r.	96
184	Funkcjonowanie zespołu torów wyścigów konnych na Służewcu w Warszawie	Delegatura w Warszawie	8 kwietnia 2009 r.	97
185	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 04 – Sąd Najwyższy	Delegatura w Warszawie	15 czerwca 2009 r.	
186	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 05 – Naczelny Sąd Administracyjny	Delegatura w Warszawie	15 czerwca 2009 r.	
187	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 06 – Trybunał Konstytucyjny	Delegatura w Warszawie	15 czerwca 2009 r.	
188	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 52 – Krajowa Rada Sądownictwa	Delegatura w Warszawie	15 czerwca 2009 r.	
189	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/14 – woj. mazowieckie	Delegatura w Warszawie	15 czerwca 2009 r.	
190	Koordinacja robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontów dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich	Delegatura w Warszawie	30 czerwca 2009 r.	98

1	2	3	4	5
191	Funkcjonowanie szkół podoficerskich resortu obrony narodowej w latach 2005-2008 (I półrocze)	Delegatura we Wrocławiu	6 kwietnia 2009 r.	99
192	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/02 – woj. dolnośląskie	Delegatura we Wrocławiu	15 czerwca 2009 r.	
193	Działalność państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, z uwzględnieniem przepływów finansowych i jakości świadczonych usług	Delegatura we Wrocławiu	9 grudnia 2009 r.	100
194	Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubuskiego	Delegatura w Zielonej Górze	10 lutego 2009 r.	101
195	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r., cz. 85/08 – woj. lubuskie	Delegatura w Zielonej Górze	15 czerwca 2009 r.	
196	Informacja o skargach i wnioskach skierowanych do Najwyższej Izby Kontroli w 2008 r.	Dep. Strategii Kontrolnej	8 czerwca 2009 r.	
197	Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2008 r.	Dep. Strategii Kontrolnej	15 czerwca 2009 r.	

Wykaz
informacji
o wynikach kontroli
występujących do organów
szczebla wojewódzkiego
w okresie
od 1 stycznia 2009 r.
do 31 marca 2010 r.

**Załącznik nr 3
do Sprawozdania
z działalności
Najwyższej Izby Kontroli**

**Wykaz informacji o wynikach kontroli
wysłanych do organów szczebla wojewódzkiego
w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 marca 2010 r.**

Lp.	Tytuł kontroli	Jednostka organizacyjna	Adresat	Data wysłania
1	2	3	4	5
1	Prawidłowość składowania odpadów zawierających azbest w województwie lubelskim	Del. w Lublinie	Wojewoda Lubelski	26 stycznia 2010 r.
2	Gospodarowanie lokalami użytkowymi w wybranych miastach województwa wielkopolskiego w latach 2006-2008	Delegatura w Poznaniu	Wojewoda Wielkopolski	13 lutego 2009 r.
3	Wykorzystanie środków otrzymywanych z budżetu państwa na realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w województwie podkarpackim	Delegatura w Rzeszowie	Wojewoda Podkarpacki	30 lipca 2009 r.

Syntezy ustaleń i wniosków poszczególnych kontroli

**Załącznik nr 4
do Sprawozdania
z działalności
Najwyższej Izby Kontroli**

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
<p>Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne</p>	<p>Ocena działań starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) podejmowanych w celu aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, gminnego zasobu nieruchomości oraz mienia gminnego.</p>	<p>Kontrolą objęto 108 jednostek samorządu terytorialnego: 72 gminy i 36 powiatów.</p>

Synteza

Dotychczasowe działania objętych badaniem starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) nie przyniosły oczekiwanego uporządkowania stanu faktycznego i prawnego nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz gminnego zasobu nieruchomości i mienia gminnego. Brak wiarygodnych danych o wielkości i stanie prawnym tych zasobów utrudniał prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami, a także ustalenie należnych z tego tytułu dochodów. O skali zaniedbań dobitnie świadczy fakt, że aż 50 jednostkom samorządu terytorialnego Najwyższa Izba Kontroli wystawiła ocenę negatywną.

Według stanu na 1 stycznia 2008 r., w powiatach objętych kontrolą do zasobu Skarbu Państwa należało 133,6 tys. działek ewidencyjnych o powierzchni 164,3 tys. ha, w tym 83 tys. działek (62,3 tys. ha) o nieuregulowanym stanie prawnym. W tym samym czasie w skład gminnych zasobów nieruchomości wchodziło 97,3 tys. działek (28,7 tys. ha), z których 30,6 tys. (9,9 tys. ha) nie miało ustalonego stanu prawnego.

Kontrolujący stwierdzili, że w 24 starostwach dane w ewidencji gruntów i budynków były niezgodne z dokumentacją źródłową nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa. Niewystarczające były działania starostów w celu wykazania w księgach wieczystych prawa własności znacznej części takich nieruchomości. Od wejścia w życie *ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego* do zakończenia kontroli (grudzień 2008 r.) uregulowano prawo własności do 6,9 tys. działek o powierzchni 6,5 tys. ha. Nadal jednak 74,1 tys. działek zajmujących 52,5 tys. ha nie miało takiego wpisu w księgach wieczystych.

Podobną sytuację odnotowano w urzędach gmin. Spośród 72 wójtów (burmistrzów, prezydentów), aż 24 nie podjęło żadnych działań w celu ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności gminy do nieruchomości. Pozostali wójtowie złożyli w sądach wnioski o wykazanie takiego prawa do 3,6 tys. działek o powierzchni 1,3 tys. ha, jednak do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności gmin pozostawało jeszcze prawie 27 tys. działek o powierzchni 8,6 tys. ha. Zdaniem NIK, stan taki stwarzał realne niebezpieczeństwo, że w ustawowym terminie (do 19 listopada 2009 r.) nie uda się załatwić wszystkich spraw związanych z uregulowaniem praw własności do nieruchomości.

W 37 gminach zarejestrowanych było 220 wspólnot gruntowych, w skład których wchodziło 1,5 tys. działek o łącznej powierzchni 5,4 tys. ha. Udziałowcy 42 wspólnot utworzyli spółki do zarządzania nimi, ale zaledwie trzy spółki prowadziły działalność zgodnie z *ustawą o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*. Większość z 37 gmin nie podejmowała żadnych czynności w celu uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych. W ewidencji gruntów i budynków 23 starostw wykazanych było ponad 1 tys. wspólnot gruntowych posiadających działki o powierzchni 28 tys. ha. Tylko jeden starosta miał pełną dokumentację jednej wspólnoty, a dla 303 wspólnot starostowie nie posiadali żadnych dokumentów potwierdzających ich ustanowienie.

Jedynie 12 starostów przekazało właściwym wojewodom wszystkie sprawozdania z realizacji obowiązku złożenia wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa, natomiast wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) 23 gmin nie wypełnili tej powinności. Nieprzekazywanie sprawozdań pozbawiło wojewodów rzetelnej informacji o skali działań starostów i wójtów, zmierzających do ujawnienia prawa własności nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa i stanowiących własność gmin.

Ważniejsze wnioski

– rozważenie przesunięcia terminów zakończenia prac wynikających z *ustawy o ujawnieniu prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego*;

– znowelizowanie *ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych*, jednoznacznie określającej status prawny wspólnot.

Tytuł kontroli

Funkcjonowanie systemu przyjmowania i rozpatrywania skarg w wybranych naczelnych organach administracji rządowej

Cel

Ocena funkcjonowania systemu przyjmowania i rozpatrywania skarg w wybranych ministerstwach, rzetelności podejmowanych przez nie działań oraz ocena sprawowanego nadzoru i kontroli.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwie Finansów.

Synteza

W 2008 r. do objętych kontrolą ministerstw wpłynęło łącznie 6,5 tys. skarg, z których 591 zbadała Najwyższa Izba Kontroli. W jej ocenie wszyscy ministrowie zapewnili obywatelom możliwość skorzystania z konstytucyjnego prawa do składania – w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą – skarg, petycji i wniosków, ustanawiając w tym celu odpowiednie komórki organizacyjne. Umieszczone w widocznych miejscach informacje określały dni i godziny przyjęć w sprawach skarg i wniosków, w tym po godzinach pracy urzędów. Jedynie w Ministerstwie Edukacji Narodowej nie został wyznaczony dzień, w którym minister lub jego zastępcy osobiście przyjmują petentów.

Oceniając pozytywnie system przyjmowania skarg, NIK stwierdziła, że część z nich została nieprawidłowo zarejestrowana oraz załatwiona po upływie ustawowego terminu. Szczególne zastrzeżenia wzbudził fakt, że niektóre skargi rozpatrywały osoby bezpośrednio zaangażowane w sprawę.

We wszystkich ministerstwach funkcjonowała centralna ewidencja skarg, ale tylko w resorcie edukacji narodowej zawierała ona dane, umożliwiające kontrolę przebiegu i terminowości załatwiania skarg. W pozostałych urzędach istniały m.in. rozbieżności między liczbą skarg wykazywaną w rejestrze centralnym a uwidocznioną w ewidencji departamentów, do których wpłynęły, ponieważ komórki te nie przekazywały ich do centralnego rejestru. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych w ogóle nie rejestrowano skarg anonimowych, które, zdaniem NIK, powinny być ujęte w centralnej ewidencji z adnotacją, iż z tego powodu pozostawiono je bez rozpoznania.

Co piątą skargę ministerstwa rozpoznały z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w *art. 237 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego*. Wprawdzie w większości przypadków zwłoka nie przekraczała kilkunastu dni, ale np. Ministerstwo Edukacji Narodowej jedną ze skarg rozpatrywało aż 299 dni. Ministerstwa przekazały właściwym organom 215 skarg, ale część z nich z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 157 dni, mimo iż powinny to zrobić w ciągu 7 dni. 52 skargi pozostawiono bez rozpoznania. Zdecydowana większość była anonimowa, inne nie określały jednoznacznie przedmiotu żądania, a skarżący, pomimo wezwania, nie sprecyzowali ich treści.

Wszyscy parlamentarzyści otrzymali odpowiedzi na zgłoszone interpelacje lub skargi, jednak niektórzy posłowie i senatorowie nie zostali powiadomieni w terminie 14 dni o sposobie załatwienia sprawy lub stanie w jakim się znajduje, co było niezgodne z *art. 237 § 2 Kpa*.

W Ministerstwach Edukacji Narodowej oraz Spraw Zagranicznych kontrolujący stwierdzili m.in., iż dokumentacja rozpatrywanych skarg była niekompletna, np. brakowało potwierdzenia daty wysłania odpowiedzi do skarżącego, korespondencji wewnętrznej, przypominającej o upływających terminach. Okoliczności te, w ocenie NIK, utrudniały kontrolę przebiegu i terminowości załatwiania skarg.

Objęci badaniem ministrowie wywiązali się z obowiązku sprawowania nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg, sporządzając okresowe analizy i oceny prawidłowości funkcjonowania systemu. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadziło ponadto badania, czy obywatele załatwiający sprawę w tym resorcie zadowoleni są z jego pracy.

Ważniejsze wnioski

- zapewnienie terminowego rozpatrywania skarg;
- wyeliminowanie nieprawidłowości w ewidencjonowaniu skarg oraz przechowywaniu związanej z nimi dokumentacji;

- przestrzeganie obowiązku każdorazowego informowania skarżącego o przyczynach zwłoki oraz nowym terminie załatwienia sprawy.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Rozpoznawanie przez sądy spraw wieczystoksięgowych oraz realizacja projektu Nowa Księga Wieczysta	Ocena sprawności rozpoznawania przez sądy powszechne wniosków o założenie, bądź wpis do księgi wieczystej oraz stanu realizacji projektu Nowa Księga Wieczysta.	Kontrolą objęto Ministerstwo Sprawiedliwości i 35 sądów rejonowych oraz w ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej o tej samej tematyce – 3 sądy rejonowe.

Synteza

NIK, pomimo stwierdzenia pewnych nieprawidłowości, pozytywnie oceniła sprawność, z jaką sądy powszechne rozpoznają wnioski o założenie, bądź wpis do księgi wieczystej. Podobnie – mimo stwierdzonych uchybień – NIK oceniła stan realizacji projektu Nowa Księga Wieczysta.

Księgi wieczyste są publicznym, jawnym, sądowym rejestrem stanu prawnego nieruchomości, stanowią gwarancję bezpiecznego obrotu nieruchomościami. Rejestracja wniosków o wpis, jego rozpoznanie i wprowadzenie, wreszcie wydawanie odpisów oraz możliwość wglądu do ksiąg to czynniki, które decydują o jakości procedur wieczystoksięgowych i ich dostępności dla obywateli. Obok potrzeby weryfikacji istniejących ksiąg wieczystych i zapewnienia możliwie wysokiej zgodności ich zapisów z rzeczywistym stanem prawnym, likwidacja zaległości w pracach wydziałów ksiąg wieczystych i usprawnienie ich działania były powodem wdrożenia projektu Nowa Księga Wieczysta. Według danych na 1 stycznia 2009 r., sprawy z zakresu ksiąg wieczystych rozpatrywane są przez 350 wydziałów w sądach rejonowych. Liczba spraw wieczystoksięgowych znacznie wzrosła – w latach 2006-2007 o 24%. Jednak w jeszcze większym stopniu – bo o 73% – nawarstwiły się w tym samym czasie zaległości w ich rozpoznawaniu. Tzw. wskaźnik pozostalości, określający czas trwania postępowania, wzrósł w tych latach z 1,5 miesiąca do 2,1 miesiąca, zaś wskaźnik opanowania wpływu – stosunek spraw załatwionych do wpływających – wynosił w 2006 r. 98,7%, zaś w 2007 – 92,5%.

Sprawy wieczystoksięgowe stanowiły w 2007 r. ponad 30% wszystkich spraw wpływających do sądów rejonowych w całym kraju. Na mocy *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, księgi wieczyste mogą być zakładane i prowadzone w systemie informatycznym, a Minister Sprawiedliwości powołał dla obsługi tego systemu Centralną Bazę Danych Ksiąg Wieczystych i Centralną Informację Ksiąg Wieczystych. Wdrożenie projektu Nowa Księga Wieczysta znacznie usprawniło i przyspieszyło wydawanie odpisów z ksiąg oraz poprawiło możliwość wglądu do nich. Nie spowodowało jednak oczekiwanej likwidacji zaległości w pracach wydziałów ksiąg wieczystych. Pozostalości spraw wieczystoksięgowych w części sądów wzrosły m.in. z powodu zwiększonego wpływu, niskiej wydajności orzeczniczej bądź niewystarczającej liczby osób orzekających. W ocenie NIK, Minister Sprawiedliwości prawidłowo i rzetelnie sprawował nadzór nad działalnością administracyjną sądów w zakresie spraw wieczystoksięgowych.

W 2003 r. rozpoczęło się w sądach rejonowych wdrażanie projektu Nowa Księga Wieczysta, związane m.in. z migracją ksiąg wieczystych – polegającą na przeniesieniu treści dotychczasowych ksiąg wieczystych do ksiąg prowadzonych w systemie informatycznym. Według stanu z marca 2009 r., wdrażanie projektu rozpoczęto ogółem w 243 wydziałach sądów rejonowych, zakończono zaś w 80. Spośród 38 sądów objętych kontrolą NIK, w 27 zakończono migrację ksiąg wieczystych.

Kontrola terminowości rejestracji wniosków w dziennikach ksiąg wieczystych wykazała, że w 37 sądach poddanych badaniu NIK 95% wniosków zarejestrowano – zgodnie z wymogami ustawowymi – w dniu ich złożenia. W 16 sądach kontrolerzy odnotowali opóźnienia od 1 do 26 dni, zaś w 11 sądach ujawnili rejestrację wniosków poza kolejnością wpływu, co stanowiło naruszenie *kodeksu postępowania cywilnego*.

W 17 sądach, na 38 objętych kontrolą, stwierdzono przypadki naruszania jednodniowego terminu na zamieszczenie w księgach wieczystych wzmianek o wnioskach i umieszczania ich po upływie 2 i więcej dni od rejestracji wniosku – co było niezgodne z przepisami *Kpc*. Izba zwraca uwagę, że opieszałość w terminowym dokonywaniu wpisów – sięgająca w badanych sądach 6% wzmianek – może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami i ochrony prawa własności.

Wejście w życie *ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego* z 2007 r. spowodowało zwiększenie napływu wniosków kierowanych do sądów przez te podmioty. Zgodnie z *ustawą ujawniającą* powinny być one rozpatrzone w ciągu miesiąca od złożenia. W 33 skontrolowanych przez NIK sądach, z ponad 6 tys. spraw, 32% załatwiono po upływie tego czasu. W 3 sądach ani jeden wniosek nie doczekał się terminowego rozpoznania.

Ważniejsze wnioski

– rejestrowanie wniosków wieczystoksięgowych w dzienniku ksiąg wieczystych w kolejności ich wpływu do sądu;

– terminowe zaznaczanie w księgach wieczystych wzmianek o wnioskach;
– zapewnienie terminowego rozpoznawania wniosków o ujawnienie prawa własności Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego,

złożonych w trybie *ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego*.

Tytuł kontroli

Realizacja przez wojewodów nadzoru nad prawidłowością wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej

Cel

Ocena skuteczności nadzoru sprawowanego przez wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań administracji rządowej zleconych ustawami i powierzonych drogą porozumienia.

Zakres

Kontrolą objęto: 16 urzędów wojewódzkich, 16 starostw powiatowych i 16 urzędów stopnia gminnego.

Synteza

Wojewodowie w zróżnicowany sposób wywiązywali się z obowiązku sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej. NIK pozytywnie oceniła wykonywanie tego nadzoru przez 2 wojewodów, natomiast nadzór sprawowany przez 9 wojewodów – pozytywnie z nieprawidłowościami, a 5 – pozytywnie z uchybieniami. Procedury sprawowania przez wojewodów nadzoru nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych i powierzonych były zawarte w regulaminach organizacyjnych urzędów wojewódzkich, bądź w zarządzeniach wewnętrznych. NIK stwierdziła, że aż 15 urzędów sformułowało je wadliwie, przez co znaczna część zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego nie została objęta kontrolą. Kontrole w urzędach jednostek samorządu terytorialnego nie zawsze były przeprowadzane rzetelnie, nie w każdym przypadku po przeprowadzeniu kontroli sformułowano zalecenia pokontrolne, a następnie sprawdzono ich wykonanie.

Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako własne, a jeżeli to wynika z uzasadnionych potrzeb państwa, zleca się ich realizowanie ustawami bądź zawiera się w tym celu porozumienia między organami administracji rządowej a samorządami.

Kontrola NIK wykazała, że znakomita większość urzędów nie uwzględniła w swych obowiązkach nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych samorządom do wykonania 12 ustawami. W opinii NIK, obowiązek sprawowania przez wojewodów nadzoru nad realizacją zadań wynikał z ówczesnie obowiązującej ustawy o administracji rządowej w województwie, nawet jeśli ustawy nakładające zadania z zakresu administracji rządowej na jednostki samorządu terytorialnego nie regulowały bezpośrednio sposobu wykonywania przez wojewodę nadzoru nad ich realizacją, zatem powinnością wojewody było powierzenie wykonywania tego nadzoru odpowiedniej komórce organizacyjnej urzędu wojewódzkiego. Natomiast, w ocenie NIK, w sposób na ogół właściwy i zgodny z prawem wojewodowie sprawowali nadzór nad uchwałami organów samorządu podejmowanymi w 2007 r. w sprawach zleconych i powierzonych z zakresu administracji rządowej. Orzekli oni nieważność całkowitą 114 uchwał i 46 częściową, wydając 160 rozstrzygnięć nadzorczych, z których tylko 11% zostało zaskarżonych, a zaledwie 1,2% nie obroniło się przed sądem administracyjnym. Jednak, co zaakcentowali kontrolerzy, tylko dwaj wojewodowie podejmowali działania dyscyplinujące wobec jednostek niedotrzymujących ustawowych terminów przekazywania im tych uchwał – opóźnienia dotyczyły łącznie 374 dokumentów. Zdaniem NIK, wojewodowie, jako przedstawiciele rządu w województwie, powinni w każdym przypadku reagować na niezgodne z prawem działania nadzorowanych samorządów, a zaniechanie tego obowiązku było nierzetelnością. Zgodnie z *ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, samorząd wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje na ich realizację dotacje celowe z budżetu, jeśli zaś wykonuje zadania na podstawie porozumień zawartych z organami administracji, dotacje otrzymuje od tych podmiotów. Dotacje na realizację zadań zleconych w 2007 r. wyniosły prawie 13,7 mld zł, zaś na zadania powierzone – ponad 200 mln zł. NIK oceniła, że kontrola efektywności wykorzystania tych kwot nie zawsze prowadzona była przez wojewodów rzetelnie, nie przestrzegano przy tym wymaganych prawem procedur. Ujawniono m.in. przypadek, że mimo stwierdzenia przez urząd wojewódzki naruszenia dyscypliny finansów publicznych przy realizacji zadań przez jednostkę samorządową, nie zostało złożone w tej sprawie stosowne zawiadomienie – co było niezgodne z *ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. We wszystkich urzędach wojewódzkich kontrole NIK stwierdziły brak mechanizmów ustalających metody sprawowania przez wojewodów kontroli nad prawidłowym wykonywaniem zadań powierzonych samorządom w drodze porozumień – czego wymagają przepisy *ustawy o administracji rządowej w województwie*. Około 4% tych porozumień nie zostało ogłoszonych w dziennikach urzędowych, jak wymaga tego przywołana wyżej ustawa. W niemal 12% porozumień nie określono kwot dotacji przeznaczonych na realizację zadań, w 13% nie ustalono zasad i terminów ich przekazywania, co stanowiło naruszenie *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*.

Ważniejsze wnioski

– określenie w regulaminach organizacyjnych urzędów obowiązków dotyczących nadzoru nad wszystkimi

zadaniami z zakresu administracji rządowej, realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego;

– ogłaszanie wszystkich porozumień zawieranych z jednostkami samorządu terytorialnego w dzienni-

kach urzędowych województw;
– określanie w porozumieniach kwot dotacji wraz z zasadami i terminami ich przekazywania.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Zdolność administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013	Ocena przygotowania i wykonywania zadań przez instytucje zaangażowane we wdrażanie, zarządzanie i audyt Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz realizacji przez beneficjentów projektów systemowych w ramach dwóch priorytetów wdrażanych na szczeblu centralnym i dwóch na regionalnym.	Kontrolą objęto ministerstwa: Finansów, Rozwoju Regionalnego, Pracy i Polityki Społecznej, Edukacji Narodowej, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Zdrowia, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz urzędy marszałkowskie 12 województw, trzy wojewódzkie urzędy pracy i jedno biuro rozwoju regionalnego.

Synteza

NIK, mimo stwierdzenia pewnych uchybień i nieprawidłowości, pozytywnie oceniła przygotowanie i realizację zadań przez instytucje zaangażowane we wdrażanie, zarządzanie i audyt Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Były one na ogół właściwie przygotowane do swej pracy, wobec czego stworzony system zarządzania i kontroli PO KL mógł działać w sposób ciągle, spójny i skuteczny. Jednak, w opinii Izby, rezultaty finansowe alokacji PO KL w pierwszych dwóch latach okresu 2007-2013 są relatywnie niskie.

Zasady i procedury wspólnotowe dotyczące programowania i wdrażania pomocy z funduszy strukturalnych określa rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach którego funkcjonuje Program Operacyjny Kapitał Ludzki. W Polsce na podstawie tego rozporządzenia Rady opracowano Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia – Narodową Strategię Spójności, a PO KL jest jednym z programów operacyjnych służących jej realizacji.

System zarządzania Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki ustala, że funkcje instytucji zarządzającej pełni Minister Rozwoju Regionalnego, który część swych zadań deleguje do instytucji pośredniczących, odpowiadających za powierzone im priorytety. Dla wsparcia systemowego o charakterze ogólnokrajowym przyjęto, że funkcje instytucji pośredniczących realizują właściwi ministrowie lub kierownicy urzędów centralnych, zaś dla wspomagania podmiotów indywidualnych misję instytucji pośredniczących powierza się samorządom województw. Część swych zadań IP przekazują IP2 – którymi są jednostki wyspecjalizowane w określonych dziedzinach służby publicznej. Kontrola przedsięwzięcia spoczywa na Ministerstwie Finansów – jako instytucji audytowej.

Badane przez NIK jednostki realizowały projekty systemowe w ramach dwóch priorytetów na szczeblu centralnym – II *Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących* i V *Dobre rządzenie* oraz dwóch priorytetów na szczeblu regionalnym – VIII *Regionalne kadry gospodarki* i IX *Wykształcenie i kompetencje w regionach*. W 2007 r. Rada Ministrów przyjęła *Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013*. Poziom zatrudnienia w jednostkach wdrażających i zarządzających Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki jest ciągle niższy o co najmniej 30% od poziomu ustalonego w *Planie działań...* i w opinii NIK może być niewystarczający dla sprawnego funkcjonowania PO KL, a zwłaszcza pozyskiwania środków oraz kontroli ich wykorzystania przez beneficjentów w kolejnych latach.

Na koniec grudnia 2008 r. wydatki beneficjentów uznane za kwalifikowalne wyniosły zaledwie 1,9% alokacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013. Podmioty realizujące projekty w procedurze systemowej nierzetelnie przygotowywały wnioski o dofinansowanie projektów. Wszystkie zbadane przez NIK aplikacje złożone do instytucji zarządzających lub pośredniczących (łącznie 37) wymagały korekt. Beneficjenci wydatkowali przyznane środki zgodnie z umowami lub decyzjami o dofinansowaniu projektów. Tylko w jednym projekcie kontrolerzy NIK ujawnili uchybienie, polegające na niezamieszczeniu wymaganych informacji o współfinansowaniu z EFS w dokumentacji realizowanego zamierzenia.

W ocenie NIK, Ministerstwo Finansów jako instytucja audytowa prawidłowo i rzetelnie wywiązywało się ze swego zadania polegającego na weryfikacji zgodności systemu zarządzania i kontroli PO KL.

Ważniejsze wnioski

– dostosowanie stanu zatrudnienia w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie i kontrolę Programu Ope-

racyjnego Kapitał Ludzki do poziomu określonego w „Planie działań...”;
– zapewnienie przygotowywania przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie projektów systemowych z należytą starannością;

– kompletne sporządzanie i terminowe przekazywanie przez beneficjentów oraz instytucje pośredniczące dokumentacji finansowej realizowanych projektów.

Tytuł

Raport zbiorczy o wynikach kontroli NIK w zakresie wykorzystania środków z budżetu Wspólnot Europejskich w ramach polityki spójności w Polsce¹

Cel

Prezentowanie głównych problemów i nieprawidłowości w wykorzystaniu środków z budżetu Unii Europejskiej, w celu wzmocnienia zarządzania nimi i ich kontroli przez administrację publiczną oraz zwiększenia jej odpowiedzialności wobec obywateli.

Zakres

Najważniejsze wyniki kontroli NIK przeprowadzonych w latach 2004-2008 związanych z zarządzaniem programami operacyjnymi oraz realizacją projektów współfinansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej.

Synteza

W latach 2004-2008 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła 70 kontroli związanych z problematyką członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz realizacją projektów współfinansowanych z budżetu Unii. Wykazały one m.in., że w latach 2004-2006 administracja publiczna nie była należycie przygotowana do pozyskiwania i wykorzystania przyznanego Polsce środków z funduszy unijnych. Nieprawidłowości wystąpiły także przy organizacji i w funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych. Polegały one głównie na niewłaściwym stosowaniu mechanizmów kontrolnych w zakresie wykrywania błędów we wnioskach o płatność i zamówieniach publicznych w ramach złożonych i często zmienianych procedur.

Wystąpiły opóźnienia w opracowaniu aktów prawnych, zwłaszcza rozporządzeń oraz dokumentów programowych, a także wdrażaniu Systemu Informatycznego Monitorowania i Kontroli. System, formalnie odebrany w I kwartale 2004 r., faktycznie nie został uruchomiony do końca 2005 r.; jeszcze w drugim półroczu 2007 r. były problemy z wprowadzaniem do niego danych. Niektóre przepisy krajowe nie zostały w dostatecznym stopniu dostosowane do prawa wspólnotowego. Niezadowolająca była współpraca i koordynacja działań między instytucjami odpowiedzialnymi za zarządzanie programami. Brak odpowiedniej liczby wykwalifikowanych pracowników, był istotną przyczyną zrealizowania projektów współfinansowanych z funduszy UE z opóźnieniem.

Według stanu na koniec 2005 r. wykorzystanie środków unijnych wyniosło zaledwie 7,4%, rok później, po wprowadzeniu zmian legislacyjnych i udogodnień dla beneficjentów, już 32,2%, a w końcu 2008 r. – 92,2%. Polska otrzymała z Komisji Europejskiej z tytułu refundacji 6,6 mld euro, co stanowiło ponad 77% zobowiązań na lata 2004-2006. Łącznie ze środkami przekazanymi w latach 2004-2005 w ramach płatności zaliczkowych, pod koniec 2008 r. trafiło do Polski około 8 mld euro. Na początku 2009 r. Polska wykorzystała 93,1% funduszy strukturalnych i zajmowała pod tym względem 11 miejsce wśród 25 krajów członkowskich, wyprzedzając m.in. Portugalię, Hiszpanię i Grecję. Dla przedsiębiorców środki z funduszy unijnych są trzecim, po środkach własnych i kredytach bankowych, najważniejszym źródłem pozyskiwania kapitału inwestycyjnego, podobnie jak dla samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, które bez tej pomocy nie mogłyby przeprowadzić wielu projektów. Kontrole wykazały jednak tworzenie nadmiernie rozbudowanych procedur i nakładanie na beneficjentów licznych obowiązków, które nie wynikały z prawa wspólnotowego, co przy niewystarczającym stanie kadr przyczyniało się do opóźnień w wykorzystaniu unijnych funduszy. Znacznym utrudnieniem dla beneficjentów były częste zmiany przepisów i ich niejednoznaczna interpretacja. Mimo to realizowali oni na ogół projekty zgodnie z umowami o dofinansowanie i osiągnęli zakładane cele. W przygotowaniu do zarządzania programami operacyjnymi i do realizacji projektów współfinansowanych z funduszy UE z alokacji 2007-2013 administracja wykorzystwała wcześniejsze doświadczenia z lat 2004-2006. Istotną zmianą w strukturze wdrażania funduszy strukturalnych było zastąpienie jednego programu operacyjnego rozwoju regionalnego, zarządzanego na szczeblu centralnym, kilkunastoma odrębnymi programami, zarządzanymi przez samorządy województw. Do najważniejszych rozwiązań w ramach upraszczania procedur należało m.in. zrezygnowanie z adresowania wsparcia do wąskich grup docelowych w poszczególnych typach projektów, wprowadzenie płatności zaliczkowych dla przedsiębiorców, ograniczenie liczby załączników do wniosków, wyjaśnienie niejasnych i skomplikowanych pojęć w podręcznikach dla beneficjentów. Decentralizacja zarządzania, zalecana wcześniej m.in. przez NIK, powinna pozwolić na bardziej efektywne wykorzystanie funduszy UE oraz uwzględnienie specyfiki regionów, jednakże do końca 2008 r. nie przyniosła ona spodziewanych rezultatów. Od początku realizacji nowej perspektywy finansowej (2007-2013) do końca grudnia 2008 r. w ramach regionalnych programów operacyjnych wykorzystano jedynie 0,15% alokacji.

Ważniejsze wnioski

– dalsze uproszczenie procedur w procesach służących zarządzaniu i wdrażaniu programów operacyjnych;
– terminowe wydawanie właściwych regulacji prawnych;

– zapewnienie przestrzegania ustanowionych w urzędach administracji publicznej procedur w systemie kontroli wewnętrznej dla należytego przebiegu procesów realizacji ich zadań i wydatkowania środków publicznych.

¹ W raporcie podsumowano wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK w latach 2004-2008 i dotyczących zarządzania programami operacyjnymi, realizującymi politykę spójności oraz innych kontroli, związanych z problematyką członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Zatrudnienie i wynagrodzenia w urzędach wojewódzkich	Ocena procedur zatrudniania pracowników w urzędach wojewódzkich, z uwzględnieniem prawidłowości wydatkowania środków na wynagrodzenia.	Kontrolę przeprowadzono w 13 urzędach wojewódzkich: mazowieckim, podlaskim, kujawsko-pomorskim, śląskim, świętokrzyskim, lubelskim, łódzkim, warmińsko-mazurskim, opolskim, podkarpackim, zachodniopomorskim, dolnośląskim i lubuskim.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat zwracała uwagę, iż w większości urzędów wojewódzkich, a także w jednostkach administracji rządowej podległych wojewodzie, występowały znaczne rozbieżności między planowanym a rzeczywistym stanem zatrudnienia. Urzędy, pomimo niewypełnienia określonego limitu zatrudnienia, wykorzystywały jednak planowane limity wydatków na wynagrodzenia, co umożliwiało im zwiększenie przeciętnych wynagrodzeń. W razie zlecenia urzędowi nowych zadań w trakcie roku budżetowego, chcąc zatrudnić potrzebnych specjalistów, wojewodowie wnioskowali o przyznanie z rezerw celowych kolejnych limitów zatrudnienia wraz z wydatkami na płace.

W latach 2006-2007 planowane limity wydatków na wynagrodzenia w urzędach wojewódzkich wykorzystane zostały odpowiednio w 100% i 98%, a w jednostkach podległych w 93% i 100%. Według kontrolowanych było to działanie świadome, umożliwiające wygosparowanie środków na zwiększenie wynagrodzeń i nagrody. Postępowanie takie uzasadniano potrzebą utrzymywania wynagrodzeń w wysokości zapobiegającej odpływowi wyspecjalizowanej kadry do sektorów samorządowego i prywatnego.

W pięciu urzędach wojewódzkich NIK stwierdziła nieprzestrzeganie przepisów o nawiązaniu stosunku pracy wynikających z *ustawy o służbie cywilnej*, m.in. pominięcie bądź odstąpienie od procedur otwartego naboru przewidzianych ustawą oraz niewłaściwe określenie wymagań kwalifikacyjnych w ogłoszeniu o naborze. Obowiązujące przepisy nie precyzowały jednoznacznie zasad zatrudnienia oraz zadań doradców i pełnomocników wojewodów, jak również ich liczby. Z niektórymi pełnomocnikami oprócz umowy o pracę z tytułu zatrudnienia w urzędzie, zawierano dodatkowo umowę zlecenia na pełnienie funkcji pełnomocnika. Wojewodowie korzystali powszechnie z możliwości zwolnienia kandydata na doradcę z ustawowych wymagań kwalifikacyjnych związanych z wykształceniem i stażem pracy. Stosowany w urzędach wojewódzkich system nagród był wykorzystywany do podwyższania wynagrodzeń, a nie nagradzania pracowników za szczególne osiągnięcia w pracy, do czego zobowiązuje *art. 63 ustawy o służbie cywilnej*. W kilku urzędach brak było indywidualnych uzasadnień dla wypłaty nagród oraz wystąpiły nieprawidłowości w awansowaniu członków korpusu służby cywilnej, co wynikało z niestosowania lub braku wewnętrznych procedur awansowania i oceniania pracowników.

W większości urzędów wojewódzkich stan zatrudnienia w komórkach odpowiedzialnych za wydawanie decyzji nie był dostosowany do zmian wynikających z obciążenia zadaniami. W siedmiu urzędach opóźnienia i nieprawidłowości wynikały głównie z braków personalnych, mimo iż nie został wykorzystany limit zatrudnienia.

W wyniku nowelizacji przepisów *ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej*, z dniem 31 grudnia 2009 r. zniesione zostało ustalanie limitów zatrudnienia. Jednocześnie dla państwowej sfery budżetowej wprowadzono zasadę, że podstawę dla określenia wynagrodzeń w roku budżetowym stanowią wynagrodzenia z roku poprzedniego. Zdaniem NIK, zniesienie limitów zatrudnienia bez jednoczesnych zmian w innych regulacjach dotyczących zatrudniania i wynagradzania w instytucjach publicznych nie zapewni radykalnej poprawy planowania i wykorzystania środków na wynagrodzenia. Izba zwraca też uwagę na konieczność jednoznacznych regulacji związanych z nagradzaniem, awansowaniem i ocenianiem pracowników, ponieważ zbyt ogólne przepisy pozwalały na zatrudnianie dowolnej liczby doradców i pełnomocników osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe – bez wskazania zakresu ich obowiązków.

Ważniejsze wnioski

– określenie standardów zatrudnienia oraz wynagrodzeń w wojewódzkiej administracji rządowej;

– sprecyzowanie w przepisach dotyczących zatrudnienia na stanowiskach pełnomocników i doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe maksymalnej liczby takich osób oraz

dziedzin, w których można zatrudniać doradców, a także zasad zatrudniania i wynagradzania pełnomocników.

Tytuł kontroli

Inwestycje kapitałowe banków działających z udziałem kapitału Skarbu Państwa

Cel

Ocena prawidłowości i efektywności inwestycji kapitałowych banków działających z udziałem kapitału państwowego.

Zakres

Kontrolą objęto: Bank Pocztowy SA, Bank Gospodarstwa Krajowego, Bank Ochrony Środowiska SA i Powszechną Kasę Oszczędności Bank Polski SA.

Synteza

NIK pozytywnie oceniła inwestycje kapitałowe dokonywane przez banki, w które zaangażowane są środki państwowe. Stosowane procedury skutecznie ograniczały nadmierne ryzyko w ich funkcjonowaniu. Potentatem spośród kontrolowanych jednostek była PKO BP. Jeśli przyjąć jej kapitały własne w 2008 r. za 100, to w BGK wartość ich kształtowała się na poziomie 57,5, w BOŚ SA – 8,9, w BP SA – 1,8. Banki określały swe długoterminowe cele dotyczące inwestycji kapitałowych w strategiach wieloletnich. Sformułowały je 3 z 4 poddanych badaniom podmiotów, czwarty nie wypracował podobnej strategii z uwagi na niewielką skalę zaangażowania w tę sferę działania. Szczegółowa realizacja owych programów określana była w rocznych planach rzeczowo-finansowych. Wszystkie banki posiadały regulacje wewnętrzne określające zasady prowadzenia inwestycji kapitałowych, dostosowane do realizowanej działalności, planowały też limity zakupów poszczególnych rodzajów papierów wartościowych. W okresie objętym badaniami – od początku 2004 r. do połowy 2008 r. – banki nie przekraczały wewnętrznych limitów inwestowania oraz limitów koncentracji określonych *prawem bankowym*.

Banki inwestowały w dłużne papiery wartościowe, emitowane przez Skarb Państwa, samorządy, podmioty prowadzące działalność gospodarczą oraz banki komercyjne. W latach 2004-2008 zwiększało się ich zaangażowanie w ten segment rynku finansowego. Kontrolerzy pozytywnie ocenili okoliczność, że zakupów tych banki dokonywały po przeprowadzeniu analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej emitentów i po uzyskaniu pozytywnej opinii o skali ryzyka transakcji. Sytuacja finansowa emitentów była przez banki monitorowana zgodnie z zasadami określonymi w ich przepisach wewnętrznych. Prowadzone transakcje kapitałowe nie narażały na szwank bezpieczeństwa banków, wewnętrzne regulacje pozwalały bowiem na prawidłowe sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad tą działalnością. W jednym z banków stwierdzono jednak uchybienie formalne, polegające na niedokonaniu w zarządzeniach dotyczących monitorowania ryzyka korekty wpisu o jednostce organizacyjnej wykonującej te zadania, mimo zmian dokonanych w regulaminie organizacyjnym.

W okresie objętym kontrolą banki nie inwestowały aktywnie w akcje i udziały. Tylko jeden zainwestował swoje środki w akcje spółki, pozostałe wchodziły w posiadanie nowych akcji i udziałów wskutek dokapitalizowania lub w wyniku zamiany wierzytelności na akcje spółek. Zastrzeżenia Izby wzbudziło jednak nabycie przez jeden z banków pakietu mniejszościowego akcji innego banku w ramach wezwania publicznego. Analiza ryzyka sygnalizowała, że w przyszłości mogą być problemy z ich zbyciem, a cena rynkowa może utrudnić uzyskanie satysfakcjonującej stopy zwrotu. W opinii NIK, w tym wypadku bank nie zabezpieczył właściwie swoich interesów, podpisując umowę zakupu bez zagwarantowania sobie korzystnych warunków wyjścia z inwestycji. W szczególności nie doprowadzono do zawarcia, przewidzianej w liście intencyjnym podpisanym z organizatorem wezwania, umowy opcji sprzedaży tych akcji.

Trzy banki inwestowały w podmioty podporządkowane. Na koniec czerwca 2008 r. PKO BP SA posiadał ich 31 w swojej grupie kapitałowej, BGK – 25, BOŚ SA – 1, tylko BP SA nie miał ich wcale. NIK pozytywnie oceniła inwestycje związane z rozwojem działalności bankowej i rozszerzaniem zakresu oferowanych produktów, zwróciła natomiast uwagę na ryzyko wynikające z angażowania banku w spółkę zależną i nabycia większościowego pakietu akcji banku zagranicznego. Zakupiony bank nie realizował założonych celów rozwojowych zapisanych w strategii na lata 2005-2008, nie osiągał zwłaszcza zamierzonych wyników finansowych i wskaźników rentowności, w związku z czym na koniec września 2008 r. spółka odnotowała stratę 19,7 mln zł. Bank krajowy sprawował nad zakupioną spółką bieżący nadzór właścicielski, jednak nie wszystkie zalecenia kierowane do zarządu banku zagranicznego były realizowane.

Ważniejsze wnioski

– zaktualizowanie przepisów wewnętrznych związanych z nadzorem właścicielskim w zakresie kompetencji wynikających

z wprowadzenia nowego regulaminu organizacyjnego;

– doprowadzenie do podpisania umowy opcji sprzedaży akcji banku nabytych w ramach wezwania publicznego, na warunkach, które

zabezpieczą interesy inwestora;

– analizowanie wariantów postępowania wobec inwestycji w bank zagraniczny, w zależności od sytuacji na rynku oraz bilansu kosztów i korzyści.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Pobór podatku dochodowego od osób prawnych	Ocena prawidłowości i skuteczności poboru podatku dochodowego od osób prawnych przez organy podatkowe.	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów i 19 urzędach skarbowych.

Synteza

W 2007 r. wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 32,2 mld zł i były o 26,9% wyższe od uzyskanych rok wcześniej; w I półroczu 2008 r. wpłynęło natomiast 18,2 mld zł, tj. o 16,5% więcej niż w tym samym okresie 2007 r. Dynamiczny wzrost dochodów podatkowych był efektem dobrej koniunktury gospodarczej i wywiązywania się podatników z zobowiązań. Ta korzystna sytuacja nie wpłynęła jednak na skuteczniejsze egzekwowanie przez urzędy skarbowe należności od podmiotów zalegających z wpłatami. Według stanu na koniec 2007 r. zaległości wynosiły ponad 1,1 mld zł, w tym mające ponad pięć lat – 0,6 mld zł. Ich odzyskanie napotykało na liczne trudności wynikające m.in. z upływu czasu i braku majątku, z którego można wyegzekwować należności. W latach 2006-2008 (I półrocze) wszystkie urzędy skarbowe przeprowadziły ponad 10 tys. kontroli uiszczania podatku dochodowego przez osoby prawne. U 68,4% podatników wykazały one nieprawidłowości związane m.in. z obliczaniem podatku i prowadzeniem ewidencji rachunkowej. Wydane przez naczelników urzędów skarbowych decyzje o przypisaniu wyższych kwot podatku opiewały na ponad 0,5 mld zł.

NIK stwierdziła istnienie znacznych rozbieżności między wykazywanymi kwotami przedawnień a ich stanem faktycznym. W latach objętych badaniem urzędy skarbowe odpisały z ewidencji przedawnione zaległości w wysokości 167,4 mln zł, co jednak nie odzwierciedlało rzeczywistej sytuacji. W zaległościach figurowały bowiem zobowiązania przedawnione, które nie zostały odpisane z ewidencji księgowej. Wskutek tego w sprawozdaniach wykazywano zaległości podatkowe wyższe od rzeczywistych.

Część urzędów skarbowych nie monitorowała rzetelnie terminowości i prawidłowości składania deklaracji i zeznań podatkowych, poprzestając najczęściej na skierowaniu do podatników wezwania do złożenia zeznania lub wysyłała je ze znacznym opóźnieniem. W placówkach obsługujących znaczną liczbę podmiotów dużym utrudnieniem w monitoringu składania zeznań były nieaktualne bazy danych. Figurowały w nich m.in. firmy, które zaprzestały działalności gospodarczej i nie zgłosiły tego faktu właściwym organom, albo nie działały pod wskazanym adresem.

Urzędy skarbowe tylko sporadycznie sprawdzały, czy po zniesieniu od 2007 r. obowiązku składania deklaracji miesięcznych podatnicy wpłacali zaliczki w prawidłowej wysokości. Na przeprowadzonych 226 kontroli doraźnych, tej kwestii dotyczyły tylko cztery.

Mimo coraz większej liczby postępowań prowadzonych wobec osób trzecich, odpowiedzialnych za zobowiązania podatkowe, wskaźnik skuteczności egzekucji w objętych badaniem urzędach nie przekroczył 1%, a kwoty ściągnięte od tych osób były niewspółmierne do wysokości zadłużenia. Np. w jednym z urzędów od osoby odpowiedzialnej za zobowiązania spółki w wysokości 6,1 mln zł wyegzekwowano tylko 21,6 tys. zł, w innym z kwoty 28,3 mln zł udało się od jednego z członków zarządu spółki ściągnąć 125 zł. W ciągu 2,5 roku wszystkie urzędy skarbowe wyegzekwowały 1,6 mln zł ze 105,5 mln zł zaległości objętych tytułami wykonawczymi. Przyczyną tak niskiej skuteczności były opóźnienia i przewlekle prowadzone postępowania mające na celu przeniesienia odpowiedzialności za zaległości podatkowe na osoby trzecie, pozbywanie się przez nie majątku oraz zmiany miejsc zamieszkania.

Nie została osiągnięta poprawa skuteczności egzekucji podatku dochodowego od osób prawnych, określona przez Ministra Finansów w dokumencie *Zadania dla izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa*. W co drugim urzędzie czynności egzekucyjne podejmowano ze znaczną zwłoką, mało aktywnie poszukiwano majątku dłużników. Skuteczność egzekucji, mierzona relacją kwot zaległości wyegzekwowanych do kwot zaległości objętych tytułami egzekucyjnymi, obniżyła się z 25,1% w 2006 r. do 24,4% w 2007 r. W latach 2006-2008 (I półrocze) urzędy skarbowe wyegzekwowały ogółem 227,6 mln zł, co stanowiło zaledwie 0,3% uzyskanych w tym okresie wpływów.

Ważniejsze wnioski

– zobowiązanie urzędów skarbowych do monitorowania i egzekwowania składania zeznań podatkowych oraz kontrolowania prawidłowości wpłat zaliczek miesięcznych;

– zwiększenie skuteczności egzekwowania od osób trzecich odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe firm.

Tytuł kontroli

Egzekwowanie przez naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych i niepodatkowych

Cel

Ocena efektywności i skuteczności egzekwowania przez naczelników urzędów skarbowych należności podatkowych i niepodatkowych, których termin płatności minął.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów i 20 urzędach skarbowych.

Synteza

W 2007 r. urzędy skarbowe wyegzekwowały o 150,7 mln zł więcej zaległości objętych tytułami wykonawczymi niż rok wcześniej, a w I półroczu 2008 r., w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego, więcej o 25,3 mln zł. Średni wskaźnik ściągłości zaległości podatkowych i niepodatkowych dla urzędów objętych badaniem wyniósł 12,7% w 2007 r. i 7% w I półroczu 2008 r.

Mimo niewielkiej poprawy, egzekwowanie należności nadal jest niezadowolające. Egzekucja winna być skuteczniejsza, gdyż na koniec 2007 r. należności budżetu państwa zagrożone przedawnieniem stanowiły aż 41% ogólnych zaległości. Niezbędne jest zwłaszcza wprowadzenie rozwiązań mających na celu usunięcie istniejących ograniczeń w dochodzeniu należności pieniężnych w trybie egzekucji administracyjnej, do których m.in. należą skomplikowana i rozbudowana procedura egzekucyjna, brak możliwości elektronicznego przekazywania danych między jednostkami sektora publicznego oraz nadmierne obciążenie pracą urzędów skarbowych. Podjęte przez Ministra Finansów w 2007 r. prace nad zmianą *ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* oraz *ustawy Ordynacja podatkowa* nie zostały jednak w 2008 r. zakończone.

Kontrola wykazała m.in. opieszałość w podejmowaniu czynności windykacyjnych i egzekucyjnych oraz niedopełnienie obowiązków związanych z ustalaniem stanu majątkowego zobowiązanych, niedokonywanie zabezpieczeń majątkowych, mimo że istniały przesłanki uzasadniające ich zastosowanie, ograniczanie się do podejmowania najprostszych czynności egzekucyjnych. Urzędy nie dokładały też należytych starań w celu ustalenia składników majątkowych dłużników, mimo znacznego upływu czasu od wypłynięcia tytułu wykonawczego do odpowiedniej komórki organizacyjnej, co prowadziło do przedawnienia niektórych zaległości. Szczegółowe badania prawie 1,7 tys. tytułów wykonawczych wykazały, że w stosunku do 47% z nich bezzasadnie nie podjęto lub nie kontynuowano czynności egzekucyjnych.

Na niewielką skuteczność egzekucji wpływ miały także czynniki, na które organy egzekucyjne nie miały wpływu: m.in. nieposiadanie przez zobowiązanych składników majątkowych podlegających egzekucji, prowadzenie działalności gospodarczej przy wykorzystaniu majątku dzierżawionego, kredytowanego lub przyjętego w leasing. Zobowiązani skutecznie zapobiegali przymusowemu ściąganiu należności zmieniając często miejsce zamieszkania. W takich sytuacjach organy egzekucyjne nie mogły wszcząć egzekucji, która może nastąpić dopiero z chwilą doręczenia zobowiązanym odpisów tytułów wykonawczych. Chcąc uniknąć odbioru tych dokumentów, jeden z największych dłużników Urzędu Skarbowego Kraków-Stare Miasto siedmiokrotnie zmieniał adres zameldowania.

W 2007 r. urzędy skarbowe wyegzekwowały na podstawie tytułów wykonawczych prawie 3 mld zł, tj. o 5,4% więcej niż w 2006 r., a w I półroczu 2008 r. prawie 1,5 mld zł – o 1,8% więcej niż w ciągu analogicznego okresu roku poprzedniego. Najwyższe kwoty uzyskano w drodze zajęć rachunków bankowych, wynagrodzeń za pracę oraz pobrania należności u zobowiązanego przez poborcę.

NIK zwróciła jednak uwagę, że urzędy sporadycznie korzystały z możliwości egzekucji z papierów wartościowych, praw z instrumentów finansowych, weksli, udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością. W znikomym stopniu prowadziły też egzekucje z nieruchomości, mimo znacznych środków zabezpieczonych w formie hipoteki przymusowej. Również egzekucja z ruchomości stanowiła niewielki udział w odzyskanych należnościach. W 2007 r. i I półroczu 2008 r., przy użyciu wymienionych form ściągania zaległości uzyskano zaledwie 34,3 mln, tj. 0,8% kwot wyegzekwowanych. Przyczyną niewystarczającego wykorzystania bardziej skomplikowanych i pracochłonnych środków egzekucyjnych jest duże obciążenie pracą działów egzekucji oraz brak doświadczonej i stabilnej kadry – tłumaczyły tę sytuację objęte badaniem urzędy.

Ważniejsze wnioski

– zainicjowanie zmiany *ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* w celu usunięcia barier ograniczających skuteczność postępowania

urzędów skarbowych i uproszczenia procedur egzekucyjnych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Zarządzanie długiem Skarbu Państwa i płynnością budżetu państwa	Ocena działań Ministra Finansów zmierzających do minimalizacji kosztów obsługi długów Skarbu Państwa oraz zapewnienia płynności budżetu państwa.	Kontrolą objęto Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Powszechną Kasę Oszczędności Bank Polski SA.

Synteza

W latach 2006-2008 zadłużenie Skarbu Państwa po raz pierwszy przekroczyło 500 mld zł, wzrastając z 440,2 mld zł do 569,9 mld zł. Każdego dnia dług państwowy przyrastał więc średnio o 118,3 mln zł. Mimo tak znacznego wzrostu zadłużenia dług publiczny pozostawał na bezpiecznym poziomie – nie przekraczał 50% produktu krajowego brutto. Zgodnie z *art. 79 ustawy o finansach publicznych*, jeżeli jest on większy niż 50% PKB następuje wszczęcie procedur ostrożnościowych. Zdaniem NIK, utrzymanie lub dalsze pogłębienie dysproporcji między wskaźnikami wzrostu długu i PKB grozi jednak, najpóźniej w 2010 r., przekroczeniem pierwszego progu ostrożnościowego.

W latach 2006-2008 Minister Finansów prawidłowo zarządzał długiem Skarbu Państwa. Dążył do minimalizacji kosztów jego obsługi, mimo zmiennych warunków rynkowych zapewnił utrzymanie płynności budżetu państwa. W 2008 r. część potrzeb pożyczkowych w wysokości prawie 4,7 mld zł została jednak pokryta ze środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Wprawdzie ich wykorzystanie było, w ocenie NIK, gospodarne, ale pozostawało w sprzeczności z *art. 98 ust. 2 ustawy o finansach publicznych* – nieprzewidującym takiego źródła finansowania oraz *art. 202 ust. 1*, nakazującym wykorzystanie środków unijnych zgodnie z celem, na który zostały przyznane. Minister Finansów w sposób celowy i gospodarny wykorzystywał instrumenty aktywnego zarządzania długiem w postaci zamiany obligacji oraz operacji na instrumentach pochodnych, co pozwalało na ograniczanie ryzyka refinansowania długu, a także na korzystniejsze rozłożenie w czasie płatności związanych z obsługą skarbowych papierów wartościowych.

Na mocy umowy ze Skarbem Państwa, Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA pełniła funkcję agenta emisji obligacji skarbowych, oferując je w sieci ponad 1,2 tys. placówek oraz za pośrednictwem systemów teleinformatycznych. Bank nie wywiązał się jednak z obowiązku sprzedaży obligacji przez bankomaty, uzasadniając to ograniczeniami technicznymi oraz niemożnością wprowadzenia standardów bezpieczeństwa dla takiej formy sprzedaży. Nie tworząc punktów sprzedaży, Bank nie poniósł kosztów z tym związanych, ale wynagrodzenie otrzymał w pełnej wysokości, ponieważ umowa nie przewidywała jego zmniejszenia.

W wyniku zbyt wczesnego przekazania przez Ministerstwo Finansów środków na obsługę obligacji, na nieoprocentowanym rachunku w PKO BP SA utrzymywane były wysokie stany środków – średnio ok. 195 mln zł. Ich oprocentowanie stopą *overnight* (stopa oprocentowania lokat zawieranych na koniec dnia z terminem zapadalności na początku dnia następnego), stosowaną przez bank wobec innych klientów, pozwoliłoby uzyskać odsetki w wysokości 4-5 mln zł rocznie. Zbliżone dochody przyniosłoby zdeponowanie środków na lokatach w Narodowym Banku Polskim lub Banku Gospodarstwa Krajowego i przekazanie ich do PKO BP SA dopiero na 2 dni przed terminem wymagalności.

NIK negatywnie oceniła opóźnienia w pełnym wdrożeniu informatycznego systemu obsługi budżetu państwa *Trezor*, który pierwotnie miał funkcjonować od 2002 r. jego uruchomienie wielokrotnie przesuwano – w 2008 r. na I kwartał 2010 r. Oddanie w planowanym terminie systemu *Trezor* pozwoliłoby na usprawnienie zarządzania środkami budżetowymi, które zamiast bezproduktywnie leżeć na rachunkach dysponentów budżetu, przyniosłoby wymierne oszczędności. W latach objętych badaniem utrzymywanie wysokiego stanu środków na nieoprocentowanych rachunkach bankowych dysponentów kosztowało Skarb Państwa ok. 189 mln zł.

Ważniejsze wnioski

– uzgodnienie przez Ministra Finansów z Powszechną Kasą Oszczędności Bankiem Polskim SA zmiany zasad prze-

kazywania środków na wykup obligacji oszczędnościowych, polegającej na skróceniu okresu pozostawania środków na nieoprocentowanym rachunku lub wprowadzeniu dla nich oprocentowania;

– ograniczenie stanu środków utrzymywanych przez dysponentów na nieoprocentowanych rachunkach bankowych oraz docelowe wdrożenie systemu *Trezor*.

Tytuł kontroli

Funkcjonowanie i przyczyny upadłości Zakładów Mięśnych Płock SA

Cel

Ocena prawidłowości decyzji kierownictwa ZM Płock SA dotyczących zapewnienia źródeł finansowania spółki i jej modernizacji z myślą o przystosowaniu do wymagań Unii Europejskiej oraz efektywności i rzetelności nadzoru właścicielskiego sprawowanego nad spółką przez Ministra Skarbu Państwa.

Zakres

Kontrolą objęto: Ministerstwo Skarbu Państwa, Zakłady Mięsne Płock SA, Wojewódzki Inspektorat Weterynarii z siedzibą w Siedlcach oraz Miejski Inspektorat Weterynarii w Płocku.

Synteza

Zarząd zakładów mięśnych w Płocku nierealistycznie oceniał perspektywy efektywnego funkcjonowania spółki, zwłaszcza w obliczu konieczności poniesienia znacznych nakładów finansowych na jej modernizację. Świadczyły to m.in. o braku skuteczności nadzoru właścicielskiego sprawowanego nad firmą przez Ministra Skarbu Państwa. Przeprowadzona w 1998 r. komercjalizacja ZM Płock nie pociągnęła za sobą rychłego opracowania koncepcji sprywatyzowania spółki. Dopiero w końcu 2000 r. wyłoniono doradcę prywatyzacyjnego – Konsorcjum BAA Sp. z o.o i BMF SA – który w maju 2001 r. przedstawił koncepcję przekształceń. W rezultacie, do pierwszej próby zmiany struktury własnościowej w firmie doszło dopiero w 2002 r. Nie powiodła się ona, bowiem chęć przystąpienia do rokowań na zakup akcji zgłosiła tylko jedna firma, której ofertę – stanowiącą ok. 30% dolnej granicy rekomendowanej przez doradcę – ostatecznie odrzucił Minister Skarbu Państwa.

Po unieważnieniu zaproszenia do rokowań w sierpniu 2002 r., MSP zaniechało na 6 lat inicjatyw zmierzających do przeprowadzenia prywatyzacji płockiej spółki. Doradca nie opracował, a więc i nie przedstawił harmonogramu dalszych czynności zmierzających do zmian własnościowych. Kolejne oferty prywatyzacyjne kierowane do MSP pozostawały bez odpowiedzi. Dopiero w 2008 r. podjęta została próba dokonania przekształcenia w drodze podwyższenia kapitału. Nie mogła się jednak powieść, bowiem inspekcja weterynaryjna w grudniu 2007 r. zatrzymała produkcję w ZM Płock SA.

Zakłady te były budowane kilkadziesiąt lat temu, a przepisy weterynaryjne nie określały wówczas, w sposób tak szczegółowy jak obecnie przepisy unijne, norm dotyczących m.in. układu pomieszczeń produkcyjnych czy ich wyposażenia technologicznego. Stan techniczny płockiej firmy drastycznie odbiegał od standardów, jakie powinien spełniać producent branży mięsnej, zamierzający sprzedawać swe produkty na rynki europejskie. Dostosowanie zakładu do tych wymogów wymagało wielu zmian, w ocenie specjalistów niezwykle kosztownych. Toteż decyzję o ewentualnym podjęciu prac dostosowawczych należało poprzedzić sporządzeniem szczegółowego projektu i kosztorysu.

Sposób opracowywania przez spółkę harmonogramów dostosowawczych oraz podejmowane prace świadczyły, w opinii Izby, o tym, że były to działania pozorne, stanowiące jedynie pretekst do uzyskania zgody na przejściowe odstępstwa od surowych norm, w celu przedłużenia funkcjonowania spółki. Przeprowadzane co kwartał przez powiatowego lekarza weterynarii kontrole prac dostosowawczych wskazywały na systematyczną ich realizację, tymczasem niektóre zadania w ogóle nie były prowadzone. Zarząd spółki wyjednał w MSP 5.900 tys. pomocy publicznej drogą podwyższenia kapitału zakładowego. Nie pomogła ona odzyskać płynności finansowej ani uzyskać zdolności do generowania zysków. W ocenie kontrolerów, MSP bezkrytycznie przyjmowało informacje zarządu firmy dotyczące spodziewanych efektów tego wsparcia. Udzielenie pomocy publicznej okazało się krokiem niegospodarnym i źle ukierunkowanym, pozwoliło ledwie przedłużyć agonię zakładów. Faktycznymi jej beneficjentami okazały się banki, które dzięki uruchomieniu tych środków zdołały wycofać pieniądze pożyczone ZM Płock SA.

Nierzetelne prognozy zarządu dotyczące spodziewanych wyników spółki wpłynęły na decyzje walnego zgromadzenia akcjonariuszy, które czterokrotnie, w opinii kontrolerów bezzasadnie, decydowało o kontynuowaniu działalności przez ZM Płock SA. Przedłużanie jej egzystencji powiększyło tylko o 11 mln zł straty zakładu. Świadczy to o nierzetelnym sprawowaniu nadzoru nad firmą przez Ministra Skarbu Państwa, którego reprezentanci zasiadali w radzie nadzorczej spółki.

W efekcie braku zdecydowanej i kompetentnej reakcji na pogarszającą się sytuację ekonomiczno-finansową spółki, doszło do jej upadłości.

Ważniejsze wnioski

– usprawnienie procedur prywatyzacyjnych, w tym dotyczących wyboru doradcy;

– rzetelne wykonywanie nadzoru weterynaryjnego;
– dokonywanie ocen perspektyw ekonomicznych dalszego funkcjonowania podmiotów gospodarczych w przypad-

kach odrzucania ofert potencjalnych inwestorów w postępowaniach prywatyzacyjnych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Prywatyzacja w drodze oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania	Ocena prawidłowości prywatyzacji przedsiębiorstw dokonywanej przez organy założycielskie w latach 2000-2007.	Kontrolą objęto Ministerstwo Skarbu Państwa, urzędy wojewódzkie: dolnośląski, kujawsko-pomorski, łódzki, małopolski, mazowiecki i wielkopolski oraz 21 spółek.

Synteza

W objętym kontrolą okresie lat 2000-2007 sprywatyzowano w tym trybie 185 przedsiębiorstw. NIK, mimo stwierdzonych uchybień, dobrze ocenia przebieg przekształceń własnościowych w drodze oddania przedsiębiorstw w leasing pracowniczy. Spółki osiągały po prywatyzacji na ogół korzystne wyniki finansowe, a 29 z nich swe zobowiązania wobec Skarbu Państwa zrealizowało z wyprzedzeniem.

Prywatyzacji bezpośredniej dokonuje w imieniu Skarbu Państwa organ założycielski, m.in. gdy z wnioskiem o zawarcie umowy o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania wystąpią dyrektor przedsiębiorstwa i rada pracownicza. Zarządzenie o prywatyzacji w tej formie musi uzyskać zgodę ministra właściwego ds. Skarbu Państwa lub działającego w jego imieniu dyrektora delegatury Ministra Skarbu Państwa.

Po dokonaniu prywatyzacji dokonywane jest wykreślenie przedsiębiorstwa państwowego z rejestru przedsiębiorców, a oddanie do odpłatnego korzystania następuje przez zawarcie umowy między Skarbem Państwa a przejmującymi. Może ona zostać rozwiązana przed terminem na jaki została podpisana, gdy zobowiązany nienależycie wykonuje powinności wynikające z tego aktu. Z ustaleń kontroli wynika, że tylko w 14 przypadkach umowy zostały rozwiązane. Głównym powodem było zaleganie przez spółki z wymaganymi płatnościami.

Kontrolerzy w większości pozytywnie ocenili czynności prywatyzacyjne organów założycielskich. Główne zarzuty lzby do przebiegu procesu przygotowywania prywatyzacji i zawierania umów, to nadmierne wydłużanie postępowań, brak analiz skutków zastosowania alternatywnych ścieżek przekształceniowych, określanie w umowach leasingowych zobowiązań spółek niezgodnie z rezultatami analiz przedprywatyzacyjnych oraz powoływanie przedstawicieli Skarbu Państwa do rad nadzorczych prywatyzowanych przedsiębiorstw bez określania dla nich zadań i obowiązków.

Za niecelowe, nierzetelne i niegospodarne NIK uznała postępowania podejmowane w trakcie przygotowywania do oddania trzech podmiotów, których organem założycielskim był Minister Skarbu Państwa. W rezultacie nieprawidłowości popełnionych przez MSP doszło do zaniżenia przychodów Skarbu Państwa z prywatyzacji o ok. 11 mln zł. Z kolei nierzetelne dokumentowanie procesów prywatyzacyjnych w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim uniemożliwiło dokonanie ich oceny. Udostępnione niekompletne akta skłoniły NIK do negatywnej opinii, m.in. co do tolerowania przez organ założycielski równoczesnego pełnienia przez dyrektorów przedsiębiorstw także funkcji prezesów spółek pracowniczych. Osoby takie znajdowały się, zdaniem NIK, w sytuacji konfliktu interesów, ponieważ w interesie spółki było minimalizowanie wartości przedsiębiorstwa przyjmowanej w umowie prywatyzacyjnej, stanowiącej podstawę do naliczania opłat za korzystanie z niego.

Kontrola wykazała, że nie we wszystkich przypadkach przeprowadzonych prywatyzacji dokonano uaktualnienia wpisów w księgach wieczystych. Brak w umowach prywatyzacyjnych stosownych zapisów o konieczności spełnienia tego obowiązku naruszał *ustawę o księgach wieczystych*.

Ważniejsze wnioski

- uporządkowanie dokumentacji prywatyzacyjnej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim;
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad prywatyzowanymi przedsiębiorstwami i wyeliminowanie przypadków

- pełnienia funkcji w przejmowanych przedsiębiorstwach i powstających spółkach przez te same osoby;
- uaktualnienie w księgach wieczystych wpisów dotyczących praw do nieruchomości Skarbu Państwa wchodzących w skład przedsiębiorstw oddanych do odpłatnego korzystania;

- wycofanie przedstawicieli Skarbu Państwa zasiadających w radach nadzorczych spółek pracowniczych, które przejęły przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

Tytuł kontroli

Gospodarowanie wybranymi składnikami majątku trwałego Polskiej Akademii Nauk

Cel

Ocena gospodarowania nieruchomościami, stanowiącymi majątek trwały Polskiej Akademii Nauk.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Skarbu Państwa, Kancelarii Polskiej Akademii Nauk w oraz 9 placówkach Akademii.

Synteza

Kancelaria Polskiej Akademii Nauk nie dysponowała wiarygodnymi informacjami o liczbie i wartości nieruchomości pozostających we władaniu Akademii. Nie przeprowadziła też inwentaryzacji całości składników majątkowych i nie doprowadziła do opracowania strategii zarządzania majątkiem. Kancelaria PAN nie знаła nawet dokładnej liczby obiektów posiadanych na gruntach PAN – kontrolujący ustalili, że było ich ok. 2 tys.. Do końca czerwca 2008 r. Biuro Zarządzania Majątkiem Kancelarii PAN zgromadziło tylko ok. 80% aktualnej dokumentacji formalnoprawnej dla nieruchomości gruntowych. Zdaniem NIK, brak powyższych danych uniemożliwił rzetelne zarządzanie majątkiem Akademii, który w końcu 2007 r. został oszacowany na prawie 257 mln zł.

Negatywnie NIK oceniła nadzór nad przestrzeganiem warunków użyczenia instytutom majątku trwałego Akademii, sprawowany przez Kancelarię PAN. W umowach użyczenia lakonicznie sformułowano warunki i sposób wykorzystania powierzonego mienia, nie określając szczegółowych zasad dysponowania nim i administrowania. Nie przeprowadzono też kompleksowych kontroli faktycznego wykorzystania użyczonych i przekazanych w zarząd nieruchomości. W latach 2005-2007 Biuro Zarządzania Majątkiem PAN przeprowadziło jedynie cztery kontrole inwestycji prowadzonych na nieruchomościach PAN oraz jedną, związaną z inwentaryzacją majątku.

Akademia nie respektowała przepisów *ustawy o rachunkowości*, odnoszących się do wyceny aktywów. Dla 651 pozycji środków trwałych (spośród ponad 2,5 tys.) brak było danych o ich wartości ewidencyjnej. Niekompletność ewidencji nieruchomości oraz ich aktualnej wyceny spowodowały, że roczne sprawozdania finansowe PAN, w części odnoszącej się do wartości majątku trwałego, nie odzwierciedlały rzetelnie jej sytuacji majątkowej.

NIK stwierdziła, że z 16,5 mln zł wydanych z konta pozabudżetowego PAN (zasilanego głównie ze sprzedaży nieruchomości), z naruszeniem przepisów *ustawy o Polskiej Akademii Nauk* rozdysponowano ponad 1,3 mln zł. Zamiast na rozwój nauki, środki te przeznaczono m.in. na wypłatę odszkodowania oraz odsetki za bezumowne korzystanie z jednej z nieruchomości w Warszawie, a także koszty procesu i ugody z osobą prywatną z tytułu wynagrodzenia za korzystanie z patentu.

W razie sprzedaży nieruchomości, których wartość przekraczała 50 tys. euro, PAN występowała o zgodę na jej zbycie do Ministra Skarbu Państwa, ale przykład próby zbycia nieruchomości przy ul. Jazgarzewskiej 17 w Warszawie wskazuje, że w razie niewyrażenia zgody na sprzedaż przez państwową osobę prawną składnika aktywów o wartości powyżej 50 tys. euro istnieje realna możliwość rozporządzenia nim w drodze podziału. Ministerstwo Skarbu Państwa nie podejmowało jednak działań, zmierzających do zmiany przepisów *ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*. NIK nie kwestionowała legalności uchwały Prezydium PAN, która umożliwiła sprzedaż udziałów w prawie użytkowania nieruchomości przy ul. Jazgarzewskiej i uzyskanie z tego tytułu ponad 6,4 mln zł, które zasilili rachunek pozabudżetowy. Jej zastrzeżenia dotyczyły natomiast nie poinformowania o niej Ministra Skarbu Państwa i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przed rozpoczęciem transakcji sprzedaży. Tym bardziej, że dotychczasowe orzeczenia sądów w tej sprawie wskazują, iż uprawnienia ministra mogą być bezskuteczne w świetle obowiązujących przepisów powyższej ustawy.

Izba zwróciła także uwagę na niezadawalający nadzór nad mieniem państwowym użytkowanym przez PAN. Zadania z tym związane zostały ujęte w regulaminie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dopiero we wrześniu 2006 r., natomiast w latach 2005-2008 (I półrocze) Kancelaria nie żądała przekazywania uchwał podejmowanych przez organy PAN, mimo wpływających skarg kwestionujących ich legalność. W większości przypadków odpowiedzią na składane skargi były informacje o przekazaniu ich do rozpatrzenia innym organom państwowym bądź o braku podstaw prawnych do podjęcia interwencji.

Ważniejsze wnioski

- uporządkowanie całości spraw związanych z majątkiem trwałym PAN;
- podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu uniemożliwienia sprzedaży bez zgody Ministra Skarbu Państwa, majątku

trwałego Skarbu Państwa o wartości powyżej 50 tys. euro, drogą jego podziału na składniki o mniejszej wartości.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP)	Ocena przebiegu realizacji projektów teleinformatycznych e-PUAP i STAP.	Kontrolą objęto 46 jednostek: 8 urzędów naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, 5 urzędów wojewódzkich, 30 jednostek samorządu terytorialnego – 3 urzędy marszałkowskie, 9 starostw powiatowych oraz 18 gmin. Skontrolowano też 3 gospodarstwa pomocnicze.

Synteza

Zgłaszając akces do Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się do przyjęcia unijnych programów rozwoju teleinformatyki i usług dostępnych drogą elektroniczną. Urzeczywistnieniu tych celów służyć miały – wydane na podstawie *ustawy o informatyzacji – plany informatyzacji państwa oraz uchwała Rady Ministrów nr 202 w sprawie etapów budowy i ogólnych zasad funkcjonowania Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej – STAP*. Projekt ten zakładał stworzenie ogólnokrajowej infrastruktury teleinformatycznej, umożliwiającej przesyłanie danych oraz dostarczającej określony zestaw usług teleinformatycznych dla ok. 10 tys. urzędów i innych jednostek organizacyjnych. Z kolei projekt elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) przewidywał w I etapie uruchomienie platformy teleinformatycznej, umożliwiającej elektroniczną wymianę dokumentów przez zarejestrowane na niej podmioty. NIK stwierdziła, że w latach 2005-2008 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zrealizowało jednak tych projektów.

Zamiast przewidzianej rozbudowy sieci STAP w całym kraju, modernizowano jedynie jej fragment istniejący w aglomeracji warszawskiej. MSWiA odstąpiło bowiem od budowy ogólnokrajowej sieci komputerowej w ramach projektu CEPiK, w oparciu o którą miał być kontynuowany II etap projektu STAP, z powodu unieważnienia przetargu na realizację sieci. Ministerstwo skoncentrowało się na wykonaniu istotnych i terminowych projektów, od powodzenia których zależało zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej. Wstrzymanie budowy projektu STAP może przynieść utratę korzyści związanych z redukcją kosztów usług przesyłania danych za pomocą linii teleinformatycznych, kupowanych do tej pory na zasadach komercyjnych – przestrzega Izba. Uruchomienie sieci STAP w założonym kształcie dałoby oszczędności w wysokości ok. 231 mln zł rocznie.

Do czasu zakończenia kontroli (listopad 2008 r.) nie został także ukończony projekt e-PUAP, umożliwiający wymianę dokumentów drogą elektroniczną, w tym za pośrednictwem elektronicznych skrzynek podawczych, rejestrowanych na platformie przez zainteresowane podmioty. Wprowadzie portal e-PUAP został przekazany do użytku w kwietniu 2008 r., ale z powodu błędów w oprogramowaniu niemożliwe było prawidłowe użytkowanie platformy. W konsekwencji niedostosowania projektu e-PUAP do ustawowych warunków wymiany dokumentów drogą elektroniczną, nie ma możliwości złożenia podania pocztą elektroniczną przez platformę, mimo iż uprawnienie do takiego sposobu wnoszenia podań przewiduje np. *art. 63 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego*. Stanowi to istotne ograniczenie w wykorzystaniu internetu do kontaktów obywateli z urzędami administracji publicznej. W Polsce tylko 13% osób posługuje się internetem w takich celach, co plasuje nas pod tym względem na 18. miejscu w Unii Europejskiej.

Do końca października 2008 r. na portalu e-PUAP założono ponad 15,3 tys. kont i uruchomiono 2,6 tys. Elektronicznych Skrzynek Podawczych. Spośród 47 kontrolowanych jednostek tylko 16 złożyło wnioski o założenie i uruchomienie ESP w portalu e-PUAP, w tym 13 z 30 kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Wskutek zwłoki w wydaniu *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wymagań technicznych dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, elektronicznej formy dzienników urzędowych oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych* nie ukazuje się w formie elektronicznej *Monitor Polski B*, mimo że jest jednym z dzienników urzędowych wymienionych w *art. 8 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych*. Stwierdzono również, że do końca 2008 r. Prezes Rady Ministrów nie wydał rozporządzenia określającego wysokość opłat za udostępnienie m.in. dzienników urzędowych na informatycznych nośnikach danych.

Ważniejsze wnioski

- przedłożenie Radzie Ministrów koncepcji realizacji II etapu (budowy sieci ogólnopolskiej) projektu STAP;
- zapewnienie pełnej funkcjonalności platformy e-PUAP;
- określenie wysokości i zasad pobierania opłat za udostępnianie aktów prawnych na nośnikach informatycznych.

Tytuł kontroli

Funkcjonowanie Polskiej Organizacji Turystycznej

Cel

Ocena realizacji przez Polską Organizację Turystyczną jej ustawowych zadań: budowy pozytywnego turystycznego wizerunku Polski, stymulowania rozwoju jej produktów turystycznych, zwiększania liczby turystów zagranicznych odwiedzających Polskę oraz tworzenia systemu marketingu turystycznego, z wykorzystaniem zintegrowanego *narodowego systemu informacji turystycznej*.

Zakres

Kontrolą objęto Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz polskie ośrodki informacji turystycznej w: Amsterdamie, Berlinie, Londynie, Moskwie, Paryżu, Sztokholmie i Wiedniu.

Synteza

Wśród 50 krajów, które są monitorowane przez Światową Organizację Turystyki pod względem największej liczby przyjmowanych turystów oraz wpływów z tej dziedziny gospodarki, Polska znajduje się na 17 i 22 miejscu. W 2006 r. odwiedziło nasz kraj około 15,7 mln turystów, rok później – 15 mln, a prognoza na 2008 r. zakładała, że przybędzie ich 12,9 mln. Spadek liczby przyjeżdżających obcokrajowców spowodowany był utrudnieniami w ruchu turystycznym między państwami Europy Wschodniej a Polską, wynikającymi z wprowadzenia nowych zasad wizowych. W latach 2006-2007 wzrosła natomiast liczba przyjazdów z krajów niesąsiednich, co było korzystne z punktu widzenia wpływów dewizowych. Według szacunków Instytutu Turystyki, udział gospodarki turystycznej w PKB Polski w 2007 r. wyniósł ok. 6%, wyprzedzając takie działy gospodarki jak rolnictwo (3,9%), budownictwo (4,3%) oraz górnictwo (2,5%).

NIK uznała, że Polska Organizacja Turystyczna, do której zadań należy m.in. promocja Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie, zapewnienie prawidłowego funkcjonowania polskiego systemu informacji turystycznej na świecie, inicjowanie i wspomaganie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej, mimo uchybień właściwie prowadziła swoją działalność. Podobną ocenę otrzymało siedem polskich ośrodków informacji turystycznej za granicą, które podejmowały liczne przedsięwzięcia mające zachęcić cudzoziemców do odwiedzenia Polski.

W 2008 r. POT przyjęła do realizacji *Marketingową strategię Polski w sektorze turystyki na lata 2008-2015*, wskazującą najważniejsze kierunki i formy działań promocyjnych, w tym przewidzianych do finansowania ze środków strukturalnych Unii Europejskiej. Uwagę kontrolujących zwrócił fakt, że niektóre z ośrodków informacji turystycznej, działające w krajach uznanych za priorytetowe (Niemcy, Wielka Brytania, USA, Francja), miały zaplanowane na 2008 r. niższe wydatki na promocję od kwot przeznaczonych na ten cel w 2007 r. Jednocześnie podejmowane były kosztowne działania promocyjne w krajach odległych geograficznie i kulturowo (Chiny, Indie, kraje Ameryki Południowej i Zatoki Perskiej), które nie miały większego wpływu na wzrost zainteresowania turystów z tych stron przyjazdem do Polski. W 2007 r. z krajów Ameryki Południowej i Azji przybyło do Polski zaledwie 57,6 tys. turystów, tj. 0,4% ich ogólnej liczby.

NIK nie stwierdziła istotnych nieprawidłowości w wydatkowaniu przez POT środków publicznych, otrzymanych w formie dotacji podmiotowych oraz celowych. Zwróciła natomiast uwagę, że *ustawa o Polskiej Organizacji Turystycznej* nie określa szczegółowo celów i zakresu przeznaczenia dotacji podmiotowej otrzymywanej przez organizację. Nie jest zatem spełniona przesłanka określona w *art. 110 ustawy o finansach publicznych*, która wymaga, aby cele i zakres przeznaczenia dotacji podmiotowej określone były w ustawach innych niż ustawa budżetowa. Stanowisko NIK podzielił także Minister Finansów, który uznał za wskazane doprecyzowanie przepisów związanych z finansowaniem organizacji ze środków budżetowych, z uwzględnieniem *ustawy o finansach publicznych*. W 2008 r. POT uzyskiwała ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wsparcie na realizację w latach 2007-2013 przedsięwzięć związanych z promocją i rozwojem turystyki. Łączna alokacja środków ma wynieść 173,9 mln euro, w tym ze środków unijnych – 147,8 mln euro. W przygotowaniach do wykorzystania tych środków wystąpiły jednak opóźnienia, częściowo niezależne od POT, a niektóre wynikające z niedociągnięć organizacyjnych. Do czasu zakończenia kontroli (grudzień 2008 r.) nie zostało wykorzystanych 30 mln zł, mimo niewielkich realnych możliwości pozyskiwania na działalność promocyjną środków innych niż dotacje.

Ważniejsze wnioski

– rozważenie zasadności podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na

celu dostosowanie przepisów *ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej* do *art. 110 ustawy o finansach publicznych*;

– rozważenie celowości kontynuowania intensywnej akcji promocyjnej na odległych rynkach.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wdrażanie projektów racjonalizatorskich przez wybranych przedsiębiorców górniczych i energetycznych	Ocena zakresu i efektów działalności racjonalizatorskiej w wybranych podmiotach górnictwa i energetyki.	Kontrolę przeprowadzono w 11 spółkach handlowych z branży energetycznej, górnictwa węgla brunatnego i kamiennego oraz w należących do nich 4 oddziałach (zakładach).

Synteza

Projektami racjonalizatorskimi są zgłoszone przez pracowników podmiotów gospodarczych ulepszenia niebędące wynalazkami, wzorami użytkowymi albo przemysłowymi, lub topografią układów scalonych. W latach 2006-2008 (I półrocze) jedna złotówka nakładów poniesionych na działalność racjonalizatorską przez badane spółki przyniosła 1,41 zł efektów netto. Oceniając pozytywnie jej rezultaty, Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła jednak istotne odstępstwa od procedur rozpatrywania proponowanych rozwiązań. Większość spółek nie umieściła w wewnętrznych regulacjach przepisów wprowadzających szczególnie, antykorupcyjny tryb postępowania z projektami zgłaszanymi przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska. W rezultacie w okresie objętym badaniem nie zostały wyeliminowane całkowicie najważniejsze nieprawidłowości, ujawnione przez NIK w trakcie poprzednich kontroli. Izba zwraca jednak uwagę, że w porównaniu z minionym dziesięcioleciem, kiedy wynagrodzenia i nagrody dla kadry kierowniczej sięgały aż 44,6% łącznej kwoty wypłat z tytułu działalności racjonalizatorskiej, to obecnie stanowią 28,7%. O pozytywnych zmianach świadczy także fakt, że udział wynagrodzeń i nagród wypłaconych tej grupie pracowników w globalnych kosztach racjonalizacji zmniejszył się z 39,3% do 7,3%.

W dwóch jednostkach opinie o projektach wydawali ich współtwórcy, a także osoby podlegające służbowo autorom projektów. Nagannym przykładem działania we własnej sprawie był udział członka komisji wynalazczości (posiadającej prawo wnioskowania do zarządu spółki o przyjęcie zgłoszonego rozwiązania do zastosowania) w rozpatrywaniu projektu, którego był współtwórcą.

Tylko w ośmiu podmiotach regulaminy wynalazczości przewidywały odrębną procedurę postępowania z projektami zgłaszanymi przez kadrę kierowniczą, polegającą m.in. na tym, że o uznaniu zgłoszenia za projekt racjonalizatorski decyduje zarząd spółki. W siedmiu spółkach regulaminy zabraniały opiniowania projektów przez ich twórców, a w sześciu – przez podwładnych. Zdaniem NIK, ze względu na możliwość wystąpienia korupcji, podobne zasady powinny być wprowadzone we wszystkich przedsiębiorstwach prowadzących działalność racjonalizatorską.

Negatywnie NIK oceniła długotrwałe rozpatrywanie zgłoszonych rozwiązań w sprawie uznania ich za projekt racjonalizatorski (w skrajnym przypadku ponad 8 lat), co wynikało z przewlekłego opiniowania. Z kolei zbyt długie wdrażanie nowych projektów w niektórych jednostkach spowodowane było m.in. możliwością ich praktycznego zastosowania jedynie w razie wyłączenia z ruchu urządzeń produkcyjnych.

Badane spółki nagminnie wdrażały proponowane ulepszenia jeszcze przed podjęciem decyzji o uznaniu ich za projekty racjonalizatorskie, a nawet przed dokonaniem zgłoszenia. Główną przyczyną takiego postępowania była możliwość wykonania niektórych prac wdrożeniowych tylko podczas planowanego remontu urządzeń, szczególnie bloków energetycznych. Kilka spółek uznało za projekty racjonalizatorskie rozwiązania, które nie spełniały regulaminowych wymogów, zwłaszcza kryterium nowości – stosowano je w innych oddziałach albo były powszechnie znane.

Ani jedna z kontrolowanych spółek nie prowadziła, na wyodrębnionych kontach, ewidencji wszystkich kosztów poniesionych na realizację projektów racjonalizatorskich, co znacznie utrudniało prawidłowe obliczenie ich całkowitej wysokości oraz efektów ekonomicznych. Z tego powodu w trzech jednostkach twórcy projektów otrzymali zbyt wysokie wynagrodzenie. NIK zwraca uwagę, że zawyżenie efektu netto jednego tylko projektu o 147 mln zł spowodowało wypłacenie jego autorom 23 mln zł, zamiast 978,5 tys. zł.

Ważniejsze wnioski

– wprowadzenie zakazu opiniowania projektów racjonalizatorskich przez ich twórców (współtwórców) oraz osoby podporządkowane im służbowo;

– wyeliminowanie możliwości wdrażania proponowanych rozwiązań przed podjęciem decyzji o uznaniu ich za projekty racjonalizatorskie;
– zobowiązanie do ewidencjonowania na wyodrębnionych kontach księgowych

wszystkich kosztów wdrożenia i stosowania projektów racjonalizatorskich.

Tytuł kontroli

Sprzedaż udziałów (akcji) mniejszościowych przez Ministra Skarbu Państwa

Cel

Ocena przygotowania i przebiegu sprzedaży przez Ministerstwo Skarbu Państwa udziałów i akcji w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Skarbu Państwa.

Synteza

W latach 2005-2008 (I półrocze) liczba czynnych spółek z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa zmniejszyła się z 704 do 449. W 276 transakcjach Ministerstwo Skarbu Państwa sprzedało akcje i udziały 263 spółek, w których Skarb Państwa posiadał mniej niż 50% udziału w kapitale zakładowym. Zdaniem NIK, działania kolejnych ministrów Skarbu Państwa były jednak w tym okresie mało efektywne – nie wypracowali skutecznej polityki prywatyzacyjnej, sprzyjającej sprzedaży pakietów mniejszościowych, ani strategii sprzedaży akcji spółek notowanych na Gieldzie Papierów Wartościowych.

Zawarcie w 2005 r. 104 transakcji, w których sprzedano pakiety mniejszościowe 95 spółek, było m.in. wynikiem dwukrotnego zwrócenia się Ministra Skarbu Państwa w 2004 r. do większościowych akcjonariuszy z sugestią wykupu przez nich tzw. resztówek. W następnych latach praktycznie zaniechano takich działań. Utworzenie w 2006 r. departamentu zajmującego się sprzedażą pakietów o wielkości do 10% kapitału zakładowego nie tylko nie zwiększyło liczby zawieranych transakcji, ale zmniejszyła się ona w ciągu roku o 34%.

Ze względu na niewielką wartość przeważającej części pakietów mniejszościowych, kolejni szefowie resortu nie traktowali priorytetowo konieczności ich rychłej sprzedaży. W końcu czerwca 2008 r. Skarb Państwa posiadał nadal mniejszościowe pakiety akcji w 42 spółkach publicznych o łącznej wartości prawie 3,7 mld zł, przy czym w 35 spółkach wielkość tych udziałów nie przekraczała 5%. Ministerstwo nie podejmowało również działań w celu zbycia pakietów akcji ośmiu spółek wprowadzonych na Giełdę Papierów Wartościowych w latach 1991-1996, chociaż tylko z czterech z nich Skarb Państwa otrzymał w omawianym okresie dywidendy. NIK zwraca uwagę, że resort nie wykorzystał trwającej na GPW do połowy 2007 r. hossy, kiedy to wartość rynkowa akcji tych spółek była wielokrotnie – 2 do 25 razy – wyższa od ich wartości na dzień 30 czerwca 2008 r.

Do połowy 2008 r. nie została zakończona prywatyzacja 80 spółek, których większościowe pakiety akcji lub udziałów zostały przez Skarb Państwa sprzedane w latach 1991-1999. Wyjaśnienia MSP, iż powodem owego zaniechania było rozdzielenie w latach 2002-2006 zadań nadzoru właścicielskiego od prywatyzacji między odrębne departamenty nie usprawiedliwia, zdaniem NIK, braku informacji o przyczynach niepodjęcia w przeszłości działań, mających na celu zakończenie prywatyzacji rozpoczętych w latach 1991-1995. Stwierdzono, że jedenaście spośród 30 spółek sprywatyzowanych w tym okresie zostało postawionych w stan upadłości, a cztery z nich uległy następnie likwidacji. Zerowa obecnie wartość posiadanych przez Skarb Państwa akcji i udziałów tych spółek jest jedną z konsekwencji niesprzedania w minionych latach pakietów mniejszościowych. Izba zwraca uwagę, że w umowach prywatyzacyjnych siedmiu spośród tych jedenastu spółek zawarte były uregulowania umożliwiające Skarbowi Państwa zbycie pozostałych akcji i udziałów w określonym czasie i na sprecyzowanych warunkach, jednak nie zostały one wykorzystane przez kolejnych ministrów odpowiedzialnych za prywatyzację.

Większość transakcji sprzedaży pakietów mniejszościowych została zawarta w trybie przepisów *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*, tj. po wyrażeniu zgody przez Radę Ministrów na inny tryb zbywania akcji lub udziałów niż ustawowy, a nieliczne w trybie przepisów *Kodeksu spółek handlowych* oraz w wyniku przeprowadzonych aukcji. Badania sprzedaży pakietów mniejszościowych nie wykazały nieprawidłowości. Wątpliwości kontrolujących wzbudził natomiast brak wyceny nieruchomości jednej ze spółek, który uniemożliwił oszacowanie rynkowej wartości akcji stanowiących 7,86% kapitału zakładowego spółki, sprzedanych przez Skarb Państwa. Mimo iż przepisy nie wymagały wyceny zbywanych akcji, zawarcie transakcji mogło być niekorzystne dla Skarbu Państwa, jeżeli wartość rynkowa nieruchomości spółki była znacznie wyższa od ich wartości księgowej.

Ważniejsze wnioski

– opracowanie strategii sprzedaży należących do Skarbu Państwa mniejszościowych pakietów akcji spółek

notowanych na Gieldzie Papierów Wartościowych w Warszawie oraz metod skutecznej realizacji tej strategii;
– rozważenie przez Ministra Skarbu Państwa powrotu do praktyki przedsta-

wiania udziałowcom większościowym propozycji odkupienia należących do Skarbu Państwa pakietów mniejszościowych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja zobowiązań offsetowych wynikających z kontraktu na zakup samolotów F-16	Ocena przebiegu realizacji zobowiązań offsetowych, przypadających do wykonania w latach 2003-2006. Ewaluacja, w skali mikro i makro, dotychczasowych efektów przedsięwzięć prowadzonych przez offsetobiorców u offsetodawców w następstwie tej umowy offsetowej. Ocena prawidłowości i skuteczności procedur monitorowania i sposobu realizacji zobowiązań offsetowych.	Kontrolą objęto: Ministerstwo Gospodarki, Zakłady Chemiczne „Nitro-Chem” SA w Bydgoszczy, Grupę „Lotos” SA w Gdańsku, Zakłady Mechaniczne „Bumar-Łabędy” SA w Gliwicach, Zakłady Metalowe „Mesko” SA w Skarżysku-Kamiennej, Uniwersytet Łódzki oraz Instytut Lotnictwa w Warszawie.

Synteza

Obecny stan realizacji umowy offsetowej z 2003 r., którą w imieniu Skarbu Państwa minister właściwy ds. gospodarki zawarł z firmą Lockheed Martin Corporation (LMC), w związku z dostawą 48 samolotów F-16 dla Sił Zbrojnych RP, nie zagraża wypełnieniu przez zagranicznego dostawcę zobowiązań o łącznej wartości 6.028 mln dolarów amerykańskich, których realizację (w latach 2003-2013) zagwarantował on stronie polskiej. Najwyższa Izba Kontroli – mając na względzie skalę potrzeb modernizacyjnych gospodarki – zwróciła jednak uwagę, że zaledwie 5 z 20 projektów zrealizowanych w latach 2003-2008 w sposób kompleksowy wypełniało cele offsetu zdefiniowane w *art. 5 ustawy o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa*. Zalicza się do nich m.in.: uczestnictwo zagranicznych dostawców w otwieraniu nowych rynków eksportowych dla polskiego przemysłu, przekazanie nowoczesnych technologii, rozwój prac badawczo-rozwojowych, czy też tworzenie miejsc pracy. Wyniki kontroli, jako obejmującej jedynie pierwszy okres wykonywania zobowiązań, nie przesądzą jeszcze jednak o końcowej efektywności realizacji całej umowy offsetowej, której łączna wartość (według stanu na koniec 2008 r.) wynosiła 9.738 mln dolarów amerykańskich. Nie w pełni satysfakcjonujący poziom dotychczasowych efektów offsetu jest konsekwencją błędów popełnionych przez stronę polską (administrację rządową i przedsiębiorców – offsetobiorców) na etapie negocjowania warunków umowy offsetowej, a przede wszystkim wadliwej selekcji zobowiązań wchodzących pierwotnie w jej skład. Wynegocjowane w późniejszym okresie, tj. w latach 2004-2008, modyfikacje zarówno uregulowań umownych, jak i poszczególnych zobowiązań, w dalszym ciągu nie stwarzają jednak wystarczających gwarancji dla zapewnienia maksymalizacji tych efektów, w odniesieniu do pozostałych do wykonania zobowiązań. Tym bardziej, że Ministerstwo Gospodarki nie opracowało we właściwym czasie kryteriów umożliwiających dokonanie oceny efektów realizacji całej umowy z LMC, jak i w odniesieniu do pojedynczych zobowiązań offsetowych wchodzących w jej skład. Prace nad określeniem odpowiednich mierników zostały podjęte dopiero w kwietniu 2008 r., w związku z przygotowaniem Ministerstwa Gospodarki do opracowania *Strategicznych kierunków polityki offsetowej*. Dotychczasowy przebieg realizacji zobowiązań offsetowych wskazuje na różnicowane tempo ich wykonywania w odniesieniu do poszczególnych kategorii offsetu. W przypadku offsetu bezpośredniego, realizowanego na rzecz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, w latach 2003-2008 zaliczona na poczet I etapu umowy z LMC, wartość offsetowa wyniosła 1,3 mld dolarów amerykańskich, stanowiąc 44,2% wartości wszystkich takich zobowiązań z niej wynikających. W odniesieniu do offsetu pośredniego, dotyczącego pozostałych przedsiębiorców, wartość zaliczonych zobowiązań (prawie 3 mld dolarów amerykańskich), stanowiła już prawie 100% ich obligatoryjnej wielkości w ramach tej kategorii. Kontrola sześciu objętych badaniami przedsiębiorców (offsetobiorców) wykazała, że trzech z nich nie zawarł z offsetodawcą odpowiednio skonstruowanych umów biznesowych, w których w sposób wszechstronny zabezpieczyliby oni własne interesy, m.in. w razie przerwania wykonania lub nieprzystąpienia przez kontrahenta do realizacji poszczególnych zobowiązań. Brak takich gwarancji miał bezpośredni wpływ na przebieg realizacji zobowiązań offsetowych w latach 2003-2006 i osiągnięte efekty, które – zdaniem NIK – były poniżej oczekiwań. Istotnymi barierami w jak najlepszym wykorzystaniu offsetu było także nieprzygotowanie polskich przedsiębiorców do realizacji zobowiązań w terminach określonych w umowie z LMC, ich zła sytuacja ekonomiczno-finansowa, zwłaszcza spółek sektora obronnego, a także próby wywiązania się przez amerykańskiego partnera z zobowiązań umownych jak najmniejszym kosztem. Przedsiębiorcy oczekiwali też, że administracja rządowa rozstrzygnie na ich korzyść wszystkie sporne kwestie.

Ważniejsze wnioski

– kontynuowanie przez ministra właściwego ds. gospodarki negocjacji z zagranicznym dostawcą, w celu wpro-

wadzenia do umowy offsetowej z LMC zapisów, gwarantujących wykonanie wszystkich zobowiązań uzgodnionych ze Skarbem Państwa;
– przyspieszenie prac nad przygotowaniem *Strategicznych kierunków polityki*

offsetowej oraz rozważenie propozycji zmian w tzw. ustawie offsetowej i przepisach wykonawczych.

Tytuł kontroli

Restrukturyzacja elektroenergetyki oraz bezpieczeństwo sieci energetycznych

Cel

Ocena działań administracji rządowej związanych z opracowaniem, wdrożeniem i realizacją programów restrukturyzacji sektora elektroenergetyki, a także przedsięwzięć zmierzających do zapewnienia niezawodności dostaw energii jej odbiorcom.

Zakres

Kontrolą objęto: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Skarbu Państwa, Urząd Regulacji Energetyki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki oraz 26 spółek energetycznych.

Synteza

W latach 2007-2008 zapotrzebowanie na moc wzrastało szybciej od tempa przyrostu mocy elektrycznej zainstalowanej w krajowych źródłach wytwórczych. Zdaniem NIK, niekorzystna struktura wiekowa infrastruktury energetycznej i pogarszający się jej stan techniczny, trudności w realizacji przez spółki koniecznych inwestycji, a także brak rozwiązań legislacyjnych tworzących pozafinansowe instrumenty wsparcia rozwoju energetyki, stwarzają realne ryzyko przerw w dostawach energii. Dotychczasowe prywatyzacje spółek sektora energetycznego nie zażegnały tego niebezpieczeństwa.

W ramach konsolidacji w latach 2005-2008 utworzono 4 energetyczne grupy kapitałowe: ENEA SA, ENERGA SA, PGE Polska Grupa Energetyczna SA oraz Energetyka Południe SA (od 15 listopada 2007 r. Tauron Polska Energia SA), obejmujące podmioty z podsektorów wytwarzania, obrotu i dystrybucji, które w 2007 r. posiadały 55% ogólnej mocy zainstalowanej w Polsce. Do końca 2008 r. sprywatyzowano jedynie spółkę ENEA SA. Efekty przekształcenia nie były jednak w pełni zadowalające. Opieszałość w działaniach spółki i niekorzystne warunki umowy z doradcą prywatyzacyjnym opóźniły prywatyzację oraz spowodowały nieuzasadnione koszty i zmniejszenie przewidywanych wpływów.

Sprywatyzowano także 4 spółki z 17 nieobjętych konsolidacją – Zespół Elektrociepłowni w Łodzi SA, Zespół Elektrociepłowni w Bydgoszczy SA, Elektrociepłownię Zduńska Wola sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwo Energetyczne Megawat sp. z o.o. Przyczyną ograniczonego zakresu przekształcenia była głównie zmienność decyzji Ministra Skarbu Państwa. Wskutek wstrzymanie sprzedaży akcji 5 spółek, w tym dwukrotnie już po parafowaniu umów korzystnych dla prywatyzowanych jednostek, Skarb Państwa stracił ok. 2 mld zł potencjalnych wpływów. W dwóch spośród trzech objętych kontrolą prywatyzacji nie został zabezpieczony interes prywatyzowanych podmiotów, ponieważ umowy nie zapewniały sfinansowania inwestycji ze środków inwestora.

Rozdzielono dystrybucję energii od produkcji i sprzedaży oraz zlikwidowano kontrakty długoterminowe. Utworzona została jednoosobowa spółka Skarbu Państwa PSE-Operator SA pełniąca funkcję operatora systemu przesyłowego. Minister Gospodarki nie wypracował jednak całościowej koncepcji funkcjonowania sektora elektro-energetycznego, zaś wyodrębnionym operatorom systemów dystrybucyjnych nie została zapewniona faktyczna niezależność.

Minister Gospodarki nierzetelnie wywiązywał się z zadań wynikających z *Polityki energetycznej Polski do 2025 roku*. Nie powstały rozwiązania systemowe, wspierające budowę nowych mocy wytwórczych, nie wykonano nawet wstępnych prac związanych z programem energetyki jądrowej. Istotne wady miał projekt *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*, który prognozę zapotrzebowania na paliwa i energię opierał na nieaktualnych założeniach makroekonomicznych. Minister nie wdrożył też w całości czterech dyrektyw Unii Europejskiej regulujących tę sferę gospodarki, mimo iż Polska ma istotne zaległości we wdrażaniu europejskiego prawa odnoszącego się do sektora elektroenergetycznego. Zaniechania lub opóźnienia Ministra Skarbu Państwa w pracach legislacyjnych uniemożliwiły wprowadzenie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej oraz usprawniających działania służb w sytuacjach nadzwyczajnych.

NIK zwraca uwagę, że czynnikiem ograniczającym ekonomiczne efekty restrukturyzacji wewnętrznej spółek oraz całego sektora elektroenergetycznego były gwarancje zatrudnienia i świadczenia socjalne na rzecz pracowników, wynikające z umów zawartych między organizacjami związkowymi a zarządami spółek, wpływające na wzrost kosztów działalności przedsiębiorstw. W latach 2005-2008 koszty tych świadczeń w spółkach objętych konsolidacją wyniosły ok. 725 mln zł.

Ważniejsze wnioski

– określenie strategii prywatyzacji spółek sektora elektroenergetycznego, która uwzględniałaby założenia długookresowej polityki energetycznej państwa;

– wdrożenie dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady regulujących m.in. działania na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Sprawowanie nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa	Ocena wykonywania nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez Ministra Skarbu Państwa i Ministra Gospodarki w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa.	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwach Skarbu Państwa i Gospodarki oraz w 30 spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa.

Synteza

W końcu czerwca 2008 r., Minister Skarbu Państwa reprezentował Skarb Państwa w 1.214 spółkach, których sytuacja ekonomiczna miała istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa. Zgodnie z *Wytycznymi OECD dotyczącymi nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych*, państwo jako właściciel powinno precyzować cele, jakie chce osiągnąć i drogą odpowiedniej polityki właścicielskiej dążyć do ich urzeczywistnienia. W latach 2004-2008 Minister Skarbu Państwa nie określił takiej polityki wobec nadzorowanych spółek, ograniczając się, wspólnie z Ministrem Gospodarki do elementów polityki właścicielskiej, zapisanych w programach rządowych, dotyczących restrukturyzacji i prywatyzacji sektorów gospodarki krajowej. Faktyczną politykę właścicielską prowadziły spółki, przy biernej postawie ich właściciela – Skarbu Państwa, którego nadzór sprowadzał się przede wszystkim do powoływania i odwoływania członków organów spółek oraz zatwierdzania ich rocznych sprawozdań.

Wprawdzie w 2004 r. Ministerstwo Skarbu Państwa opracowało zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami, ale nie były one przestrzegane, m.in. nie organizowano stałych spotkań z organami spółek, nie monitorowano i nie analizowano na bieżąco ich sytuacji ekonomiczno-finansowej. Także aktywność Ministra Gospodarki w tym obszarze była niewystarczająca. W konsekwencji system nadzoru nie stanowił skutecznego mechanizmu ostrzegawczego przed niekorzystnym rozwojem sytuacji w spółkach Skarbu Państwa, a nawet ułatwiał poczynania na ich szkodę.

Nadzór znacznie utrudniały liczne zmiany organizacyjne w Ministerstwie Skarbu Państwa i będąca ich następstwem duża płynność kadr. Każdorazowo po odejściu pracownika prowadzącego sprawę danej spółki zachodziła konieczność przydzielenia jej innej osobie. W 2006 r. tzw. wskaźnik rotacji wyniósł 96%, czyli praktycznie dla każdej ze spółek zmieniał się pracownik prowadzący jej sprawę, natomiast w 2008 r. – 60%. Jeden pracownik ministerstwa w 2008 r. nadzorował przeciętnie 11,6 spółek, w tym – 5,1 z większościami udziałem Skarbu Państwa.

Zmian osobowych w organach spółek Skarbu Państwa dokonywano bez wskazania jakiegokolwiek uzasadnienia, a istniejące procedury naboru kandydatów były nieprzejrzyste, m.in. nie wymagały określenia przyczyn odwołania i powołania członków rad nadzorczych przed upływem kadencji. Ponad połowę postępowań kwalifikacyjnych na członków rad nadzorczych spółek przeprowadzano na podstawie decyzji członków kierownictwa ministerstwa, bez związku z upływem kadencji. W prawie połowie spółek do rad nadzorczych powoływano pracowników ministerstwa oraz członków korpusu służby cywilnej.

NIK zwracała uwagę na niebezpieczeństwo powstania sytuacji, w której członek rady nadzorczej, zobowiązany do dbałości o dobro spółki, jest jednocześnie zatrudniony przez jej właściciela, co może prowadzić do konfliktu interesów. Według stanu na koniec września 2008 r., 469 pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa, tj. 67% ich ogółu, zasiadało w dwóch lub jednej radzie nadzorczej spółki z udziałem Skarbu Państwa. Jednocześnie w radach nadzorczych niektórych spółek z większościami udziałem państwa przeważali pracownicy ministerstwa.

W latach 2004-2008 Ministerstwo Skarbu Państwa osiągnęło z tytułu dywidendy dochody w wysokości 11,2 mld zł, jednak wskutek nieefektywnego wykorzystywania majątku państwowego wypłaciło ją zaledwie 15% spółek. Pozostałe nie mogły sobie na to pozwolić ze względu na słabą sytuację ekonomiczną, mimo iż w ich radach nadzorczych zasiadali pracownicy administracji rządowej.

Ważniejsze wnioski

– określenie polityki właścicielskiej rządu oraz wprowadzenie skuteczniej-

szych zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego w administracji rządowej;
– ograniczenie udziału pracowników administracji rządowej w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa;

– poprawa efektywności sprawowanego nadzoru właścicielskiego i zwiększenie liczby spółek mogących wypłacić dywidendę.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja strategii prywatyzacji uzdrowiskowych spółek Skarbu Państwa	Ocena przygotowania i przeprowadzenia przez Ministra Skarbu Państwa prywatyzacji zakładów lecznictwa uzdrowiskowego oraz działań Ministra Zdrowia i zarządów zakładów leczniczych w tej sferze.	Kontrolą objęto Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Zdrowia oraz 21 spółek uzdrowiskowych.

Synteza

W opinii NIK, Minister Skarbu Państwa prawidłowo przygotował analizy przedprywatyzacyjne i oferty sprzedaży udziałów spółek uzdrowiskowych. Jako główny cel działań prywatyzacyjnych uznał on pozyskanie inwestorów i dokapitalizowanie tych spółek, co w warunkach kryzysu gospodarczego okazało się trudne do zrealizowania. Założenia prywatyzacji uzdrowisk, zawarte m.in. w *Zintegrowanym programie rozwoju uzdrowisk ze szczególnym uwzględnieniem usług turystycznych* – dokumencie opracowanym przez Międzyresortowy zespół ds. aktywizacji społeczno-gospodarczej uzdrowisk równoległe z *ustawą o uzdrowiskach*, przewidują podział zakładów leczniczych na trzy grupy: I – wyłączone z przekształceń, II – prywatyzowane, w których Skarb Państwa zachowa większościowy pakiet akcji przez 5 lat i III – objęte przez prywatnych inwestorów, ale kontynuujące swą działalność leczniczą. Zakłady z grupy I miały być m.in. finansowane ze środków uzyskanych ze sprzedaży uzdrowisk grup II i III, a całe to przedsięwzięcie służyć miało zapewnieniu równego i powszechnego dostępu do lecznictwa uzdrowiskowego.

Zgodnie z ustawą *ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych*, Minister Skarbu Państwa zobowiązany został do ustalenia, we współpracy z Ministrem Zdrowia, wykazu spółek uzdrowiskowych, które zostaną wyłączone z prywatyzacji, tworząc grupę I. W tej kwestii resort zdrowia zajmował jednak stanowisko niejednoznaczne i chwiejne, akceptując projekty rozporządzeń przewidujących w latach 2005-2008 wyłączenie z prywatyzacji kolejno dziewięciu, czternastu, siedmiu i pięciu uzdrowisk, by w październiku 2008 r. sformułować pogląd, że wyodrębnienie takiej grupy jest całkowicie zbędne. NIK owe wahania uznaje za działania nierzetelne. Zamknięcie wspomnianej listy uzdrowisk było istotne ze względu na zamiar wprowadzenia mechanizmu ich finansowania ze środków uzyskanych z prywatyzacji pozostałych zakładów leczniczych.

Chcąc zdjąć z siebie obowiązki związane z prywatyzacją spółek uzdrowiskowych, Minister Zdrowia zaproponował nowelizację *ustawy o uzdrowiskach*, polegającą na rezygnacji z jego opinii w tej procedurze. Zdaniem NIK propozycja ta oznaczałaby całkowity upadek koncepcji prywatyzacji nakreślonej w *Zintegrowanym programie* – dokumencie nadal przecież aktualnym. Odejściem od zasad przekształceń własnościowych w nim określonych jest też wysunięta przez MSP propozycja rezygnacji z utrzymania przez 5 lat przez Skarb Państwa pakietu większościowego w prywatyzowanych uzdrowiskach, czyli z grupy II zakładów leczniczych. Takie podejście resortu skarbu do prywatyzacji uzdrowisk i do zapisów *Zintegrowanego programu* NIK uznaje za nierzetelność. Prywatyzacja lecznictwa uzdrowiskowego ciągle pozostaje w sferze planów, nie zawarto bowiem ani jednej umowy objęcia udziałów w spółkach oferowanych w I półroczu 2009 r. Na dwie z nich nie znalazł się żaden reflektant, zaś kwoty oferowane za kolejne trzy były znacznie niższe od szacunkowych wycen wartości spółek. Powstrzymanie się w istniałych warunkach od ich sprzedaży NIK uznała za celowe i gospodarne.

Do jedynej udanej prywatyzacji – Uzdrowiska Szczawnica SA – doszło w 2005 r. z udziałem spadkobierców byłych właścicieli. W ten sposób zaspokojone zostały roszczenia reprivatyzacyjne, a dokapitalizowana spółka uratowana przed upadłością. Do lipca 2009 r. spadkobiercy zgłosili roszczenia reprivatyzacyjne do majątku 9 spółek uzdrowiskowych. Niektóre z nich mają jednak nie do końca uregulowany stan prawny. NIK negatywnie, pod względem celowości i rzetelności, oceniła rezygnację Ministra Zdrowia z ustalenia, czy byłym właścicielom znacjonalizowanych przedsiębiorstw uzdrowiskowych zostały wypłacone odszkodowania za przejęte przez państwo mienie. Zdaniem NIK nie ma pewności, że odszkodowania byłym właścicielom nie zostały wypłacone, albo że nie otrzymali oni innego mienia w zamian za rezygnację z roszczeń odszkodowawczych. Okoliczność ta może utrudnić prywatyzację owych spółek.

Ważniejsze wnioski

- przygotowanie wykazu spółek uzdrowiskowych niepodlegających prywatyzacji;
- ponowne przeanalizowanie projek-

towanych zmian w *ustawie o uzdrowiskach*, odbierających Ministrowi Zdrowia wpływ na przebieg prywatyzacji spółek uzdrowiskowych;

- kontynuowanie prywatyzacji spółek uzdrowiskowych;

- ustalenie, czy byłym właścicielom znacjonalizowanych przedsiębiorstw uzdrowiskowych wypłacono odszkodowania za przejęte mienie.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Działalność administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych	Ocena działalności administracji rządowej dotyczącej zapewnienia właściwej jakości robót związanych z budową, przebudową, remontami, utrzymaniem i ochroną dróg.	Kontrolę przeprowadzono w 16 oddziałach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, 16 zarządach dróg wojewódzkich oraz w wybranych zarządach dróg powiatowych i w miastach na prawach powiatu.

Synteza

W ocenie NIK, administracja właściwa w sprawach drogowictwa nie zapewniła należytej jakości robót prowadzonych na drogach publicznych. Nieprawidłowości w działaniu skontrolowanych podmiotów rzutowały w pierwszym rzędzie na wykonawstwo. Wady, usterki i niedoróbki kontrolerzy NIK stwierdzili w przeszło połowie badanych inwestycji.

Najmniej zastrzeżeń Izba wniosła do procesu przygotowania dokumentacji przetargowej kontrolowanych inwestycji, obejmującej m.in. specyfikacje wykonania i odbioru robót. Przygotowane dokumenty na ogół prawidłowo określały wymogi techniczne, jakie powinny spełniać drogi i ich usytuowanie, a umowy z wykonawcami z reguły należyście zabezpieczały interesy prawne i finansowe zamawiających, przewidywały m.in. okresy gwarancji i rękojmi oraz naliczanie kar umownych za niedoróbki i nierzetelne wykonawstwo.

NIK stwierdziła jednak, że przepisy dotyczące dróg publicznych są bardzo rozproszone – można je znaleźć w 38 ustawach oraz w 83 aktach wykonawczych do nich. Zagadnienia związane z budową, remontami i ochroną dróg opisane są w ponad 1.100 Polskich Normach oraz ujęte w około 100 wytycznych, zaleceniach i katalogach. Ciągłe jednak istnieją w naszym systemie duże odstępstwa od norm europejskich z zakresu budownictwa drogowego.

W ocenie NIK, jakość prac drogowych była zdecydowanie zła, w najlepszym razie niezadowolająca. Zaledwie po upływie dwóch lat od odbioru końcowego wystąpiły liczne usterki i wady. Przyczyn takiego stanu rzeczy NIK upatruje przede wszystkim w niskiej skuteczności nadzoru inwestorskiego, sprawowanego przez skontrolowane jednostki, zarówno na etapie wykonywania robót, jak i ich odbioru. W przypadku niemal 40% skontrolowanych odbiorów końcowych wykonawcy nie przedłożyli zarządom dróg kompletu wymaganych dokumentów, zaś inwestorzy nawet nie próbowali egzekwować od wykonawców wypełnienia tego obowiązku. Brak kompletu dokumentów – określonych precyzyjnie w umowach bądź specyfikacjach technicznych – uniemożliwia dokonanie rzetelnej oceny realizacji udzielonego zamówienia. Zdaniem NIK stwarza to warunki do wystąpienia zjawisk o charakterze korupcyjnym.

Stwierdzone przez kontrolerów nieprawidłowości świadczą nie tylko o niedomaganiu nadzoru, ale także o słabości całego systemu kontroli wewnętrznej w badanych podmiotach. Audytorzy wewnętrzni z reguły nie badali zagadnień związanych z jakością prowadzonych prac drogowych, co pozbawiało szefów jednostek wiarygodnych informacji o skali i przyczynach występowania nieprawidłowości oraz o ich charakterze.

Skala ujawnionych przez Izbę usterek i niedociągnięć w prowadzeniu inwestycji drogowych daje powód do przypuszczeń, że będą one wymagały wcześniejszych niż pierwotnie projektowano remontów, a zatem wyłożenia dodatkowych, nieprzewidzianych środków na ich utrzymanie. Nadto, organa drogowe narażają się w ten sposób na skuteczne na ogół pozwy kierowców i pieszych, którzy uszkodzili pojazdy bądź doznali obrażeń z powodu zaniedbania przez zarządców obowiązku utrzymywania dróg we właściwym stanie technicznym.

Ważniejsze wnioski

– znowelizowanie obowiązujących rozporządzeń ministrów transportu i gospodarki morskiej oraz infrastruktury w celu uaktualnienia, uproszczenia i ujednolicenia przepisów dotyczących

wymagań technicznych w budownictwie drogowym;
– przyspieszenie wprowadzania na nasz grunt europejskich norm z zakresu budownictwa drogowego;
– wzmocnienie przez zarządców dróg publicznych systemu kontroli wewnętrznej;

– uwzględnianie w planach pracy audytu wewnętrznego badania jakości robót drogowych;
– poprawa funkcjonowania nadzoru inwestorskiego, skuteczniejsze egzekwowanie należytej jakości robót drogowych na etapie ich realizacji i odbioru.

Tytuł kontroli

Sprawowanie nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego

Cel

Ocena działania starostów, jako organów sprawujących nadzór nad stacjami kontroli pojazdów, które wykonują badania techniczne pojazdów przed ich dopuszczeniem do ruchu drogowego.

Zakres

Kontrolą objęto 52 starostwa powiatowe, w tym 20 miast na prawach powiatu, oraz Urząd m.st. Warszawy.

Synteza

W aktualnej sytuacji organizacyjno-prawnej ustawowe obowiązki starostów dotyczące sprawowania nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów przerastają ich możliwości organizacyjne i kadrowe. Zdaniem NIK, starostowie wraz z tymi stacjami są najsłabszymi podmiotami funkcjonującymi w systemie badań technicznych pojazdów w Polsce. Co czwarte badane starostwo nie kontrolowało przynajmniej raz w roku każdej stacji, a opóźnienia w dotrzymaniu tego terminu wynosiły od kilku tygodni do kilkudziesięciu miesięcy. Kontroli nie podejmowano nawet wtedy, gdy wobec zatrudnionych w stacji diagnostów prowadzone były (bądź zostały zakończone) postępowania karne za przyjmowanie korzyści majątkowych w zamian za potwierdzenie fikcyjnych badań technicznych pojazdów i dopuszczenie ich do ruchu drogowego. W większości starostw kontrole prowadzili pracownicy bez praktycznego przygotowania, były one dokonywane w sposób niezgodny z *ustawą – Prawo o ruchu drogowym*, która m.in. wymaga oceny prawidłowości przeprowadzanych badań technicznych.

Starostowie nie sprawdzali wyposażenia stacji w urządzenia i sprzęt diagnostyczny ani warunków lokalowych do wykonywania badań. W rezultacie funkcjonowały placówki, które nie zostały dopuszczone do działalności przez Transportowy Dozór Techniczny, ponieważ nie posiadały wymaganego prawem tzw. *Poświadczenia zgodności wyposażenia i warunków lokalowych z wymaganiami odpowiednimi do zakresu badań wpisanego do rejestru przedsiębiorstw*. Stacje takie działały nielegalnie, gdyż brak poświadczenia stanowił podstawę do wykreślenia ich z rejestru. Starostowie, wbrew *art. 83b ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, korzystali jednak z tego uprawnienia w ograniczonym stopniu. Nielegalnie funkcjonujące stacje przeprowadziły badania i dopuściły do ruchu prawie 160 tys. pojazdów samochodowych, pobierając za te usługi 18,6 mln zł. Wskutek nierzetelnego przeprowadzania kontroli nie wykazywano nieprawidłowości i nie formułowano wniosków pokontrolnych. Jeśli nawet sformułowano takie wnioski, nie określano terminów usunięcia naruszeń. Niewyznaczenie terminu wykonania założeń pokontrolnych pozbawiało starostów możliwości wydawania decyzji o ewentualnym zakazie wykonywania badań przez stacje i wszczęcia procedury wykreślenia ich z rejestru przedsiębiorstw.

Co trzecie starostwo decyzje o nadaniu uprawnień diagnostom wydawało bez przedłożenia przez zainteresowanych zaświadczenia o ukończeniu wymaganego szkolenia oraz zdaniu egzaminu kwalifikacyjnego. Uprawnienia diagnosty otrzymywały też osoby bez praktyki zawodowej w stacji obsługi lub warsztacie naprawy pojazdów. Do pracy w stacjach diagnostycznych dopuszczani byli diagności skazani za popełnienie przestępstw związanych z nieprawidłowym przeprowadzaniem badań technicznych.

W sześciu starostwach do badania pojazdów zatrudniano pracowników, wobec których sądy orzekły kary za poświadczenie nieprawdy w dowodach rejestracyjnych i przyjmowanie korzyści majątkowych, w tym kary okresowego zakazu zajmowania stanowiska diagnosty. Kontrolujący odnotowali nieprawidłowości dotyczące cofania uprawnień. Starostwa nie robiły tego, chociaż miały informacje, że diagności dokonywali wpisów w dowodach rejestracyjnych bez wykonania badań technicznych pojazdów.

Oprócz nieskutecznego nadzoru starostów i nieprawidłowości w funkcjonowaniu stacji, nierzetelne badania techniczne pojazdów były także rezultatem słabego przygotowania osób wykonujących czynności diagnostów. Zdaniem NIK, uchylene w listopadzie 2004 r. obowiązku okresowego, powtarzanego co dwa lata, szkolenia uzupełniającego dla przeprowadzających badania techniczne przyczyniło się do obniżenia ich jakości.

Ważniejsze wnioski

– zobowiązanie ubiegających się o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów do przedłożenia staroście tzw. *poświadczenia zgodności oraz informacji*

z Krajowego Rejestru Karnego na temat karalności zatrudnianych diagnostów;
– wprowadzenie obowiązku okresowych szkoleń diagnostów.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie systemu monitorowania inwestycji kolejowych w PKP PLK SA	Ocena systemu monitorowania realizacji programu rzeczowo-finansowego inwestycji kolejowych.	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury, Centrum Unijnych Projektów Transportowych oraz w spółce Polskie Koleje Państwowe „Polskie Linie Kolejowe” SA.

Synteza

Pod względem technicznym polska sieć kolejowa znacznie odbiega od standardów unijnych. Szansą na zmianę tego stanu jest modernizacja linii kolejowych przy wykorzystaniu środków pomocowych, pochodzących m.in. z Funduszu Spójności. Jednym z narzędzi do osiągnięcia tego celu jest *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko*. Jego realizacja wiąże się z koniecznością odpowiedniego przygotowania administracji publicznej oraz beneficjentów do jak najlepszego wykorzystania dostępnych w ramach programu środków. Zdaniem NIK, objęte badaniem jednostki wprowadziły system umożliwiający kontrolę i nadzór nad wykonaniem projektów inwestycji kolejowych. Do dnia zakończenia kontroli (31 października 2008 r.) nie została jednak wprowadzona w życie instrukcja wykonawcza, która powinna zawierać szczegółowe procedury postępowania w kwestiach dotyczących programu.

Znaczna, aż 14-miesięczna zwłoka w opracowaniu instrukcji spowodowana była m.in. długotrwałym procesem tworzenia Ministerstwa Infrastruktury z jednoczesnym zniesieniem resortów budownictwa, gospodarki morskiej oraz transportu. Przyczyniły się do niej także zmiany w założeniach systemu instytucjonalnego wdrażania priorytetów transportowych POIiŚ, związanych z powierzeniem owych zadań, zamiast Bankowi Gospodarstwa Krajowego, nowemu podmiotowi – Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Brak instrukcji wykonawczej sprawił, że Minister Infrastruktury monitorował przebieg prac określonych w programie bez zatwierdzonych procedur.

Kontrolujący ustalili, że Minister Infrastruktury z opóźnieniem sporządzał sprawozdania z przebiegu prac POIiŚ oraz przygotowania indywidualnych projektów kolejowych. Jedną z przyczyn niedotrzymywania terminów była niedostateczna obsada kadrowa odpowiedzialnego za te zagadnienia departamentu ministerstwa.

NIK pozytywnie oceniła natomiast działania ministra, zmierzające do uzyskania jednoznacznego stanowiska Komisji Europejskiej w sprawie realizacji projektów kolejowych w systemie „projektuj i buduj”. Aprobująca opinia Komisji umożliwiła podpisanie w terminie wszystkich preumów między Centrum Unijnych Projektów Transportowych a PKP PLK SA.

Centrum na bieżąco monitorowało zarówno proces przygotowania, jak i wykonywania indywidualnych projektów kolejowych przez spółkę PKP „Polskie Linie Kolejowe”. Od 12 sierpnia do 31 października 2008 r. przekazało ono Ministrowi Infrastruktury wszystkie sprawozdania na temat przygotowania tych projektów.

Uwagi NIK dotyczyły działań kierownictwa Centrum Unijnych Projektów Transportowych, związanych z jego organizacją i pracą w początkowej fazie. Zatwierdzenie regulaminu tej placówki przez Ministra Infrastruktury nastąpiło dopiero po 9 miesiącach od jej powołania, a w 3 miesiące później zatrudnionych w niej było zaledwie dwóch pracowników – dyrektor i główna księgowa, pracująca na pół etatu. Kontrola wykazała, że CUPT dopiero po 15 miesiącach od planowanego terminu, ustalonego przez Ministra Rozwoju Regionalnego, opracował instrukcję wykonawczą określającą procedury nadzoru, kontroli, monitorowania i realizacji projektów objętych POIiŚ. Tak duże opóźnienie wynikało m.in. ze zmiany koncepcji usytuowania tej instytucji oraz długotrwałego procesu opracowywania i uzgadniania instrukcji między CUPT a Ministerstwem Infrastruktury.

Do czasu zakończenia kontroli CUPT nie utworzył Lokalnego Systemu Informatycznego, służącego gromadzeniu i przetwarzaniu danych finansowych i rzeczowych dotyczących etapów prac wynikających z POIiŚ. Kolejne zmiany koncepcji opracowania tego systemu następowały bez analizy możliwości jego realizacji. Ostatecznie wdrożenie systemu zaplanowano na III kwartał 2009 r.

Ważniejsze wnioski

– doprowadzenie do szybkiego uzgodnienia i zatwierdzenia instrukcji wykonawczej dla instytucji pośredniczącej w Ministerstwie Infrastruktury;

– wprowadzenie przez Ministra Rozwoju Regionalnego zasady wskazywania beneficjenta na etapie ustalania listy projektów współfinansowanych z funduszy pomocowych.

Tytuł kontroli

Wydawanie zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej i ich realizacja

Cel

Ocena działań zarządców dróg związanych z wydawaniem zezwoleń na budowę wjazdów, wyjazdów i zjazdów z dróg publicznych do przyległych nieruchomości, zwłaszcza takich, na których jest lub ma być prowadzona działalność gospodarczo-usługowa.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, jej 9 oddziałach oraz w 9 miastach na prawach powiatu.

Synteza

Decyzje o zezwoleniach na lokalizację lub przebudowę zjazdów zarządcy dróg, w szczególności Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, podejmowali bez dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. W rezultacie nawet bardzo podobne sprawy rozstrzygali w tym samym czasie odmiennie. Przyczyniały się do tego m.in. niejasne przepisy, ustalające warunki techniczne jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, zawierające sformułowania w rodzaju *dopuszcza się wyjątkowo, w sąsiedztwie*. Zdaniem NIK, nieprecyzyjne prawo umożliwiło zarządcom dróg dowolną interpretację przepisów, co mogło sprzyjać korupcji. Przez jednostki GDDKiA negatywnie rozpatrzonych zostało 26,9% wniosków o lokalizację lub przebudowę zjazdów z dróg.

Wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy centrala GDDKiA rozpatrywała przewlekłe i rozstrzygała w sposób niekorzystny dla wnioskodawców. Generalny Dyrektor tej instytucji podtrzymywał zaskarżone decyzje odmawiające odbudowy zjazdów zlikwidowanych w trakcie przebudowy dróg tylko z tego względu, iż nie figurowały one w dokumentach ewidencyjnych zarządcy drogi, a wnioskodawcy nie mogli przedstawić świadectw zezwalających na ich wybudowanie. Za nielegalne uważano bowiem zjazdy powstałe przed datą obowiązkowego uzyskiwania zezwoleń na wykonanie tych obiektów.

W miastach na prawach powiatu zarządy dróg rozpatrzyły pozytywnie większość wniosków (98,9%) o wydanie zezwoleń na lokalizację lub przebudowę zjazdów. Tak wysoki odsetek spraw załatwionych pomyślnie wynikał z przyjętego w tych zarządach sposobu rozpatrywania wniosków, polegającego na wstępnym uzgadnianiu lokalizacji zjazdu z wnioskodawcą. Ten tryb działania pozwalał wprawdzie zminimalizować liczbę odwołań od decyzji odmawiających zgody na lokalizację zjazdu, był jednak niezgodny z *art. 29 ustawy o drogach publicznych*. Sprawy takie kończyły się bowiem wydaniem postanowienia a nie decyzji. W razie odmowy wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu wnioskodawcy pozbawieni więc byli prawa do złożenia odwołania od odmownej decyzji.

Zarządcy nieprawidłowo przeprowadzali kontrole utrzymania dróg i organizacji ruchu drogowego. Inspektorzy NIK ujawnili m.in. nielegalne zjazdy z dróg, a także wybudowane w sposób odbiegający od warunków określonych w zezwoleniu na ich lokalizację. Zarządcy dróg nie podejmowali wobec ich właścicieli działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. Tolerowanie przez nich nielegalnych budowli mogło sprzyjać korupcji.

GDDKiA, wbrew *Umowie europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego*, nie zapewniła odpowiedniej do potrzeb liczby miejsc obsługi podróżnych (MOP), obejmujących stacje paliw, parkingi, toalety, punkty pierwszej pomocy medycznej, a w razie potrzeby – restaurację oraz motel na oddanych do eksploatacji odcinkach autostrad. Ponadto w *rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych* zostały ustalone trzy rodzaje MOP, co jest sprzeczne ze wspomnianą *Umową*, która nie przewiduje podobnego podziału. Akt ten stanowi, że autostrady, a jeśli to możliwe – także drogi ekspresowe powinny być wyposażone w miejsca obsługi podróżnych i parkingi. Rodzaje i rozmieszczenie takich miejsc na autostradach niepłatnych oraz drogach ekspresowych zostały uregulowane w *rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* – w sposób identyczny jak w wymienionym uprzednio rozporządzeniu.

Ważniejsze wnioski

– usunięcie rozbieżności między przepisami *rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych* oraz *rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Mor-*

skiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, określającymi wymagania dla miejsc obsługi podróżnych, a definicją tego pojęcia zawartą w *Umowie europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego*.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Działalność PKP CARGO SA na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych	Ocena działalności PKP CARGO SA, ze szczególnym uwzględnieniem równości dostępu licencjonowanych przewoźników do posiadanej przez spółkę infrastruktury kolejowej, a także działań podejmowanych przez ministra właściwego ds. transportu, prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz PKP SA.	Kontrolę przeprowadzono w PKP CARGO SA, PKP SA, Ministerstwie Infrastruktury oraz Urzędzie Transportu Kolejowego.

Synteza

Przewoźnicy kolejowi w Polsce nie byli traktowani równo. Wydzierzawienie przez PKP SA spółce CARGO znacznej części torów, rozjazdów, ramp, suwnic, wag wagonowych, placów ładunkowych, które zgodnie z *ustawą o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”* powinny zostać przekazane PKP Polskie Linie Kolejowe SA, spowodowało, że działalność niektórych licencjonowanych przewoźników uzależniona była od udostępnienia im przez dzierżawcę istotnych składników państwowej sieci kolejowej. Spółka CARGO, wbrew przepisom *ustawy o transporcie kolejowym*, spełniała więc zadania zarządcy infrastruktury, co naruszało ustawową zasadę rozdzielania tej sfery aktywności od wykonywania przewozów. Ani Minister Infrastruktury, ani prezes UTK nie przeciwdziałali skutecznie tym nieprawidłowościom.

Mimo iż CARGO SA dysponowała rozległą infrastrukturą, w 2006 r. w ogóle nie udostępniała jej innym przewoźnikom, rok później uczyniła to jedynie trzykrotnie, a w I półroczu 2008 r. – 21 razy. Odmowy spółka uzasadniała koniecznością obsługi własnych klientów lub pełnym wykorzystaniem zdolności przeładunkowej, co – w świetle ustaleń NIK – nie zawsze było prawdą. Spółka poddzierżawiała urządzenia i budowle innym podmiotom, stwarzając dalsze ograniczenia w dostępie do państwowej infrastruktury kolejowej. Blokowała też wjazd na newralgiczne odcinki torów, uniemożliwiając przewoźnikom korzystanie z punktów ładunkowych.

Konkurentom, do których w świetle przepisów wewnętrznych spółki należeli praktycznie wszyscy licencjonowani przewoźnicy, proponowała mniej korzystne warunki świadczenia usług, preferując innych, których klientom oferowała upusty od 23% do 71% ceny przewozów. Zdaniem NIK, udzielanie przez państwowego przewoźnika kolejowego firmom prywatnym bardzo wysokich, a do tego zróżnicowanych upustów od opłat przewozowych, wynikających z obowiązujących taryf, mogło sprzyjać zaistnieniu korupcji.

Ograniczenia w korzystaniu z dzierżawionego przez CARGO mienia wynikały także z umów zawieranych z innymi przewoźnikami: Potencjalny kontrahent musiał zaakceptować narzucane przez spółkę warunki użytkowania infrastruktury kolejowej, m.in. zobowiązać się do zwolnienia udostępnionych torów na każde żądanie lub do korzystania z infrastruktury wyłącznie w weekendy.

Dzierżawiąc urządzenia i budowle kolejowe, spółka CARGO nie otrzymała od PKP SA tego, co jej się faktycznie należało – infrastruktury do napraw i remontów taboru oraz gruntów pod budowę centrów logistycznych, które powinny zostać jej przekazane aparterem. Wniesiono do niej jedynie pojazdy trakcyjne i wagony oraz lokale biurowe przy ul. Grójeckiej w Warszawie.

W wyniku niedostosowania wielkości i struktury posiadanych zasobów do rozmiarów prowadzonej działalności gospodarczej, spółka CARGO – która w 2006 r. odnotowała 50,5 mln zł zysku i 7,8 mln zł w roku następnym – w 2008 r. poniosła straty w wysokości ok. 176 mln zł, mimo zmniejszenia zatrudnienia o 7,4 tys. osób.

Ważniejsze wnioski

– zwolnienie przez spółkę CARGO dzierżawionych od PKP SA i PLK SA składników infrastruktury, z których, zgodnie z ustawową zasadą równego dostępu do infrastruktury kolejowej,

mają prawo korzystać wszyscy przewoźnicy;
– wniesienie do PKP CARGO SA i pozostałych spółek utworzonych na podstawie *art. 14 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”* składników majątko-

wych niezbędnych do prowadzenia działalności;
– takie kształtowanie polityki handlowej PKP CARGO SA, by nie dyskryminowała innych przewoźników.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Gospodarka finansowa spółek Grupy PKP	Ocena prawidłowości gospodarowania posiadanym mieniem państwowym, pozyskiwania i wykorzystywania środków finansowych przez zarządy spółek Grupy PKP oraz sytuacji ekonomiczno-finansowej poszczególnych podmiotów i całej grupy kapitałowej.	Kontrolą objęto: Ministerstwo Infrastruktury, Polskie Koleje Państwowe SA, PKP Polskie Linie Kolejowe SA, PKP Cargo SA, PKP Energetykę SA oraz PKP Intercity SA.

Synteza

NIK negatywnie oceniła gospodarowanie majątkiem w ramach Grupy PKP. Wyniki finansowe większości spółek były niezadowolające, a w czasie trwania kontroli NIK ulegały dalszemu pogorszeniu. W rezultacie wejścia w życie *ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”*, od 2001 r. rozpoczęła działalność spółka akcyjna Polskie Koleje Państwowe (PKP SA), wstępując we wszystkie prawa i obowiązki dawnego p.p. PKP. Jeszcze w tym samym roku z PKP SA wydzielono 24 spółki zależne, tworząc Grupę PKP.

Wszystkie zaległe zobowiązania przedsiębiorstwa państwowego – w sumie 7,2 mld zł – przejęła PKP SA, natomiast utworzone spółki zależne nie zostały obciążone długami p.p. PKP. Założono bowiem, że zostaną one spłacone w całości przez PKP SA z sum uzyskanych ze sprzedaży majątku – nieruchomości oraz udziałów i akcji spółek Grupy PKP. Środki te okazały się jednak niewystarczające, co zmusiło PKP SA do konwersji wymagalnych zobowiązań krótkoterminowych na długoterminowe oraz zaciągnięcia kredytów i wyemitowania obligacji, gwarantowanych przez Skarb Państwa.

Kontrola wykazała, że spółka dominująca, czyli PKP SA, w latach 2007-2009 rzetelnie regulowała swoje zobowiązania, co nie zmienia faktu, że nie wykazała należytej staranności, by korzystnie pozbyć się zbędnych nieruchomości. W latach 2007-2008 spółka nie wystawiła na sprzedaż 413 obiektów o wartości 226 mln zł, mających uregulowany stan prawny. W ocenie NIK istnieje zagrożenie dla terminowej spłaty zadłużenia w latach 2010-2011, w wysokości prawie 2,7 mld zł, jeśli spółka nie osiągnie zakładanych przychodów właśnie ze sprzedaży nieruchomości, z prywatyzacji oraz nie odzyska swych wierzytelności od spółki Przewozy Regionalne. Wówczas będzie musiał interweniować Skarb Państwa, który jest gwarantem długów PKP SA do 5 mld zł.

W okresie objętym kontrolą (początek 2007 r. – 30 czerwca 2009 r.) nastąpiło pogorszenie kondycji ekonomiczno-finansowej całej Grupy PKP i poddanych badaniu spółek, a dotyczy to zarówno wyników z działalności podstawowej, jak i finansowej i gospodarczej. Na pogorszenie się efektywności gospodarowania, oprócz dekonstrukcji gospodarczej, wpływ miało także nierzetelne wyposażenie przez spółkę dominującą spółek zależnych w majątek do prowadzenia działalności statutowej, utrzymywanie w swym władaniu zbędnych składników majątku oraz zaniedbanie prywatyzacji spółek kolejowych.

Izba zwróciła uwagę na konsekwencje zaniechania rozdzielania, pod względem własnościowym, zarządzania infrastrukturą kolejową od świadczenia usług przewozowych. Współistnienie w ramach jednej struktury – Grupy PKP – operatorów infrastruktury kolejowej oraz przewoźników jest sprzeczne z wymogami skutecznej konkurencji na rynku usług kolejowych. Kontrolerzy zaakcentowali także, iż coroczne zmiany w naliczaniu opłat za dostęp do sieci kolejowej utrudniają przewoźnikom prowadzenie stabilnej polityki finansowej, organizację przewozów i realizowanie wieloletniej strategii wobec klientów. Ustalane z tego tytułu opłaty nie mogą służyć wyrównywaniu zysków poszczególnych podmiotów bądź premiować niższą efektywność gospodarowania.

NIK negatywnie oceniła też rzetelność i celowość nadzoru sprawowanego przez kolejnych ministrów właściwych ds. transportu nad wyposażaniem przez PKP SA spółek zależnych w majątek niezbędny do prowadzenia statutowej działalności. Mimo obowiązku nałożonego *ustawą o komercjalizacji*, PKP SA nie przekazali spółkom należnego im prawnie majątku, lecz jedynie go wydzierzawiali. Kolejni ministrowie, będący jednocześnie Walnym Zgromadzeniem Wspólników PKP SA, nie doprowadzili, mimo stosownego zapisu w *Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013*, do zwolnienia PKP SA z podatku dochodowego od wartości aportów wnoszonych od spółek zależnych, co stworzyłoby ekonomiczne szanse wywiązania się z obowiązku wydzielania majątku tym podmiotom.

Ważniejsze wnioski

– organizacyjne i własnościowe wydzielenie ze struktury Grupy PKP zarządcy infrastruktury kolejowej;

– wprowadzenie stabilnych zasad ustalania opłat z tytułu dostępu do infrastruktury kolejowej;
– zapewnienie przez ministra właściwego ds. transportu skutecznego nadzo-

ru nad działalnością spółki dominującej i zapewnienie jej prawno-ekonomicznych warunków do realokacji majątku między spółkami Grupy PKP.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
<p>Funkcjonowanie organów administracji rządowej w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy oraz sprawowania nadzoru nad tą działalnością</p>	<p>Ocena działalności organów administracji rządowej, związanej z podnoszeniem umiejętności osób posiadających uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, a także ocena nadzoru wojewodów nad ośrodkami szkolenia, w tym doskonalenia techniki jazdy.</p>	<p>Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury i urzędach wojewódzkich w: Bydgoszczy, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.</p>

Synteza

W Polsce przewozami osób oraz rzeczy zajmuje się 83 tys. firm, w tym 23 tys. wykonujących usługi międzynarodowe, które posiadają 277 tys. pojazdów ciężarowych i 66 tys. autobusów. Po drogach krajowych porusza się także 128 tys. samochodów ciężarowych wykorzystywanych przez instytucje i przedsiębiorców do własnych potrzeb. Szacuje się, że stale lub okresowo zatrudnionych jest 600-800 tys. kierowców zawodowych. Wprowadzone w 2008 r. nowe zasady ich szkolenia, uwzględniające unijne przepisy, nie wpłynęły jednak na podniesienie kwalifikacji prowadzących pojazdy, a tym samym na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wydane regulacje, związane z nabywaniem umiejętności praktycznej obsługi specjalistycznego sprzętu, w jaki wyposażone są nowoczesne samochody ciężarowe i autobusy, nie zostały wdrożone do praktyki. Brak było certyfikowanych urządzeń technicznych oraz miejsc do symulowania jazdy w warunkach specjalnych, a także instruktorów, którzy na symulatorach mogliby uczyć, jak należy się zachować w sytuacjach ekstremalnych. W rezultacie bez wymaganych uprawnień przewozy osób wykonywało ok. 10% kierowców, zaś przewozy rzeczy – ponad 17%.

Minister Infrastruktury nie przygotował do 10 września 2006 r. przepisów regulujących wprowadzenie nowego systemu szkolenia, mimo iż obowiązek taki wynikał z *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2003/59/WE w sprawie wstępnej oceny kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób*. Dla kierowców autobusów, którzy uzyskali prawo jazdy (kategorii D) po 10 września 2008 r. oraz dla kierowców samochodów ciężarowych (kategoria C) z uprawnieniami zdobytymi po 10 września 2009 r., oznaczało to konieczność odbycia dodatkowego specjalistycznego szkolenia, tzw. kwalifikacji wstępnej.

Szkolenia były bardzo czasochłonne, obejmowały 280 godzin, w tym 260 godzin zajęć teoretycznych, zaś wysokie koszty (6-8 tys. zł) musieli pokrywać ich uczestnicy. W rezultacie system funkcjonował w ograniczonym stopniu, gdyż przez 9 miesięcy w ramach kwalifikacji wstępnej przeszkolono jedynie 78 kierowców, przy potrzebach szacowanych na 8 tys. rocznie. Mało tego, w zatwierdzonym przez Ministra Infrastruktury zestawie 412 pytań wykorzystywanych w testach na zakończenie szkolenia znalazło się 35 błędnych odpowiedzi.

Większość urzędów wojewódzkich nie ustanowiła procedur prowadzenia rejestrów przedsiębiorców uruchamiających ośrodki szkolenia oraz doskonalenia techniki jazdy ani nie powołała komisji potwierdzających kwalifikacje zawodowe kierowców lub egzaminujących kandydatów na instruktorów nauki jazdy. Chociaż *ustawa o transporcie drogowym* zobowiązuje wojewodów do sprawowania nadzoru nad wymienionymi ośrodkami, kontrole takie nie były dokonywane. W rezultacie funkcjonowały placówki, które nie spełniały wszystkich warunków wymaganych przepisami. Praktycznie oznacza to, że do 2011 r. kierowcy będą szkoleni w ośrodkach doskonalenia techniki jazdy pozbawionych możliwości nauki w różnego rodzaju sytuacjach nadzwyczajnych.

Nowy system nie przewiduje kwalifikacji wstępnej przyspieszonej, umożliwiającej skrócenie szkolenia niektórych kierowców ze względu na już posiadane przez nich kwalifikacje. NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze wspomnianą dyrektywą poszczególne państwa mogą ustanowić system przyspieszony kwalifikacji wstępnej, trwającej 140 godzin.

Ważniejsze wnioski

- określenie wymagań technicznych urządzeń do symulowania jazdy w warunkach specjalnych oraz zasad wykorzystania tych urządzeń w czasie szkolenia;
- wprowadzenie możliwości odbycia kwalifikacji wstępnej przyspieszonej z uwzględnieniem wieku kierowców, kategorii posiadanego prawa jazdy oraz rodzaju usługi przewozowej.

Tytuł kontroli

Przygotowanie Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012

Cel

Ocena realizacji, koordynacji, nadzorowania i finansowania zadań związanych z przygotowaniem Polski do organizacji EURO 2012, realizowanych przez właściwe organy administracji publicznej oraz działające na ich zlecenie inne jednostki.

Zakres

Kontrolą objęto ministerstwa: Sportu i Turystyki, Rozwoju Regionalnego, Infrastruktury, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Generalną Dyрекcyję Drog Publicznych i Autostrad i 6 jej oddziałów, PKP Polskie Linie Kolejowe SA, PP „Porty Lotnicze”, PL.2012 sp. z o.o., Narodowe Centrum Sportu sp. z o.o. oraz urzędy miast-gospodarzy EURO, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Górnośląskie Towarzystwo Lotnicze SA i lotniska Kraków-Balice, Poznań-Ławica, Gdańsk i Wrocław.

Synteza

Komitet Wykonawczy UEFA podjął 18 kwietnia 2007 r. decyzję o przyznaniu Polsce i Ukrainie prawa do EURO 2012. Umowa w sprawie organizacji Turnieju Finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej, między UEFA a federacjami piłkarskimi Polski i Ukrainy podpisana została 2 maja 2007 r. Określono w niej wymagania, związane z organizacją EURO 2012. NIK pozytywnie oceniła stan przygotowań do tej imprezy, zarówno jeśli chodzi o realizację zadań, od których bezpośrednio zależy powodzenie EURO 2012 – budowę i modernizację stadionów, przygotowanie centrów pobytowych dla drużyn piłkarskich i hoteli dla potrzeb UEFA, jak i zaawansowanie zamierzeń częściowo tylko związanych z organizacją mistrzostw, dotyczących sieci drogowej, kolejowej, lotniczej i hotelowej. Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z organizacją EURO 2012 jest *ustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012*. Określiła ona m.in. warunki projektowania, budowy i prowadzenia remontów stadionów oraz wznoszenia innych obiektów niezbędnych do przeprowadzenia EURO 2012, a także sposoby finansowania realizowanych przedsięwzięć. Ich wykaz, znajdujący się w rozporządzeniu Rady Ministrów, zawiera 94 pozycje infrastruktury stadionowej, drogowej, kolejowej i lotniczej. Uchwała Rady Ministrów ustanawiająca program pod nazwą „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć EURO 2012” sprecyzowała wieloletni plan realizacji tylko w odniesieniu do stadionów. Celem przygotowania i wykonania zamierzeń EURO 2012, wymieniona ustawa przewidywała tworzenie spółek celowych. Minister Sportu i Turystyki utworzył dwie takie spółki – PL.2012, której powierzył koordynowanie i nadzorowanie przedsięwzięć EURO 2012, oraz Narodowe Centrum Sportu – z myślą o przygotowaniu i wykonaniu zadań związanych z budową Stadionu Narodowego w Warszawie i obiektów towarzyszących wraz z infrastrukturą techniczną i komunikacyjną. W opinii NIK, dotychczasowe rezultaty działań związanych z EURO 2012 wskazują na potrzebę wzmocnienia przez Radę Ministrów i Ministra Sportu i Turystyki nadzoru i koordynacji nad realizacją zadań. W szczególności niezbędne jest takie uzupełnienie wieloletniego programu przygotowań, by określał on całość przedsięwzięć EURO 2012, wskazywał organy odpowiedzialne za poszczególne zadania, zawierał harmonogram ich realizacji oraz szacunkowe koszty, w tym wielkość zaangażowanych środków budżetowych. Mimo ogólnie pozytywnej oceny stanu przygotowań do EURO 2012, stwierdzono także na nieprawidłowości, dotyczące obszarów podwyższonego ryzyka, które mogą istotnie zakłócić tok dalszych przygotowań do mistrzostw. W działaniu spółki PL.2012 polegały one m.in. na nieprzedłożeniu ministrowi harmonogramu realizacji powierzonych zadań. Z kolei spółka Narodowe Centrum Sportu zbyt późno podjęła koordynację inwestycji infrastrukturalnych w rejonie Stadionu Narodowego, co stworzyło ryzyko niedotrzymania terminów realizacji tego zamierzenia. Prezydenci dwóch miast nie uzgodnili planów wykorzystania stadionów po zakończeniu turnieju, co może wpłynąć na koszty ich późniejszego utrzymania, zaś wszyscy gospodarze nie opracowali koncepcji organizacji ruchu podczas trwania mistrzostw. Kontrola wykazała też, iż w przepisach prawa nie zostały określone kompetencje Ministra Sportu i Turystyki do nadzoru nad realizacją przedsięwzięć EURO 2012 oraz sposoby realizacji zadań powierzonych spółce PL.2012, dotyczące nadzoru nad całością przygotowań do mistrzostw.

Ważniejsze wnioski

- dokonanie zmian i uzupełnień aktów prawnych, związanych z przygotowaniem do mistrzostw;
- egzekwowanie od spółek celowych

Skarbu Państwa realizacji powierzonych zadań zgodnie z harmonogramami;

- przygotowanie we współpracy z prezydentami miast-gospodarzy zaktualizowanego wykazu przedsięwzięć oraz uzupełnień do wieloletniego programu

przygotowania Polski do EURO 2012, przez objęcie nim wszystkich zadań przewidzianych do realizacji;

- uzgodnienie planów wykorzystania nowych stadionów po zakończeniu EURO 2012.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Kształcenie osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy	Ocena organizacji, jakości i efektów kształcenia zawodowego osób dorosłych w systemie oświaty publicznej, w tym uzupełniania i uzyskiwania kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych w powiązaniu z potrzebami rynku pracy.	Kontrolą objęto Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz 40 publicznych placówek kształcenia ustawicznego i praktycznego.

Synteza

System prognozowania potrzeb rynku pracy jest niedoskonały, a struktura zawodów nauczanych w szkołach dla dorosłych nie została do niego dostosowana. W roku szkolnym 2007/2008 aż 53,5% słuchaczy kształciło się w zawodach o największej liczbie bezrobotnych absolwentów – m.in. kucharza, technika ekonomisty, organizatora usług turystycznych, pracownika administracyjnego. Ponad połowa kończących naukę nie uzyskuje dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, a co piąty uczeń w ogóle nie przystępuje do takiego egzaminu. W kształceniu pozaszkolnym, w publicznych placówkach kształcenia zawodowego i praktycznego, dominującą formą przygotowania do zawodu są szkolenia, ale tylko 35% ich uczestników otrzymuje zaświadczenie o nabyciu kwalifikacji lub uprawnień.

W opinii pracodawców szkoły zawodowe dla dorosłych nie przygotowują poszukiwanych na rynku pracy wykwalifikowanych kadr, głównie ze względu na słabe umiejętności praktyczne absolwentów.

Kontrola wykazała, że organy prowadzące szkoły i kuratorzy oświaty nie przekazywali dyrektorom objętych badaniem placówek informacji o przewidywanych potrzebach rynku pracy, co umożliwiłoby szybkie wprowadzenie do szkół nowych zawodów. Wiedzę o preferowanym wykształceniu czerpali oni z opracowań powiatowych urzędów pracy o zawodach deficytowych i tzw. nadwyżkowych, czyli takich, w których liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie jest wyższa o ponad 10% od liczby posiadanych ofert pracy. Część szkół wprowadziła naukę nowych zawodów jedynie za zgodą organu prowadzącego, bez wymaganej uprzedniej opinii wojewódzkiej lub powiatowej rady zatrudnienia bądź kuratora oświaty, co było niezgodne z art. 39 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

W większości szkół zajęcia odbywały się w grupach przekraczających dopuszczalną liczbę słuchaczy, a także bez zalecanego wyposażenia w pomoce naukowe. Kilka szkół nie wywiązało się z obowiązku przeprowadzenia minimalnego wymiaru zajęć dydaktycznych z przedmiotów zawodowych. Problemem były praktyki zawodowe, które – ze względu na trudności ze znalezieniem odpowiednich dla profilu nauczania miejsc pracy u przedsiębiorców – odbywały się w pracowniach szkolnych. Niektóre szkoły w ogóle zwolniły słuchaczy z obowiązkowych praktyk zawodowych, co, zdaniem NIK, niekorzystnie wpływa na poziom kształcenia.

Minister Edukacji Narodowej nie wydał rozporządzenia, które umożliwiłoby ograniczenie odpłatności za szkolenia do wysokości ponoszonych kosztów. Zbyt wysoka odpłatność za udział w kształceniu w formach pozaszkolnych może utrudniać zdobycie kwalifikacji ze względów ekonomicznych. Także nierównomierne rozmieszczenie terytorialne jednostek jest poważną barierą dla chcących się kształcić. W kraju funkcjonuje 346 centrów kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego, ale w 207 powiatach i miastach na prawach powiatu nie ma ani jednej takiej placówki.

NIK zwraca uwagę, że w ani jednej jednostce edukacji pozaszkolnej dorosłych nie prowadzono kursów zawodowych na odległość, mimo iż *rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych* dopuszcza prowadzenie takiego trybu kształcenia. Przeszkodą jest m.in. brak ogólnopolskiej platformy edukacyjnej kształcenia na odległość w formie *e-learningu*, banku programów i pakietów edukacyjnych, powszechnego dostępu do internetu oraz jednostki koordynującej wdrożenie i funkcjonowanie systemu w skali ogólnokrajowej.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie wymaganego poziomu kształcenia w formach pozaszkolnych, oferowanie szkoleń z potwierdzeniem

nabycia kwalifikacji oraz minimalizowanie opłat za szkolenia;
– przestrzeganie obowiązującej organizacji nauczania, zapewnienie wyposażenia dydaktycznego i odpowiednich warunków lokalowych;

– opracowanie programów poprawy efektywności szkolenia w razie niezadowolających wyników egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe.

Tytuł kontroli

Ochrona i udostępnianie zasobów muzealnych w Polsce

Cel

Ocena wykonywania przez dyrektorów państwowych i samorządowych muzeów ustawowych zadań.

Zakres

Kontrolą objęto: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 2 starostwa, 6 urzędów marszałkowskich, 5 urzędów miast oraz 28 muzeów.

Synteza

W 2007 r. w Polsce działało 720 muzeów – 600 w sektorze publicznym, pozostałe w prywatnym, które odwiedziło 20,4 mln osób. Ponad 90 muzeów, posiadających zbiory o szczególnym znaczeniu, wpisanych jest do Państwowego Rejestru Muzeów, prowadzonego przez ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego.

Kontrola 28 placówek muzealnych przeprowadzona przez NIK wykazała, że gromadzone w nich zbiory nie były skutecznie chronione. W większości muzeów brakowało wymaganych zabezpieczeń przeciwpożarowych, zawodna okazała się część urządzeń alarmowych, zaniechane zostały obowiązkowe szkolenia pracowników z zakresu ochrony przeciwpożarowej. W 14 placówkach eksponaty przechowywane były bez właściwego zabezpieczenia przed kradzieżą, w przepelnionych magazynach, niekiedy w zawilgoconych piwnicach, co groziło zniszczeniem lub uszkodzeniem zabytków. W 20 muzeach stwierdzono zaległości i nieprawidłowości w ewidencjonowaniu muzealiów.

Muzea nie przestrzegały przepisów określających warunki, sposób i tryb przenoszenia dzieł sztuki poza ich teren, m.in. nie dokonywały dokładnego opisu wypożyczanego obiektu, jego wartości i warunków przechowywania, nie przeprowadzały też okresowych inwentaryzacji zbiorów, co w razie kradzieży utrudniało ustalenie czasu jej dokonania. Np. z Muzeum Sztuki w Łodzi skradziono 18 eksponatów, z Muzeum Historycznym Miasta Warszawy 99 monet, ale z powodu braku spisu z natury nie udało się ustalić daty ich zaginięcia. Dyrektorzy niektórych muzeów, stwierdziwszy podobny fakt, nie informowali o nim ani organów ścigania, ani Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych, mimo iż mieli taki obowiązek wynikający z § 2 *ust. 5 rozporządzenia Ministra Kultury w sprawie zabezpieczania zbiorów w muzeach przed pożarami, kradzieżami i innymi niebezpieczeństwami grozącymi zniszczeniem lub utratą muzealiów oraz sposobów przygotowania zbiorów do ewakuacji w razie powstania zagrożenia.*

Znaczna część muzeów zaniedbywała koniecznych konserwacji zbiorów, poprzestając na wykonaniu prac renowacyjnych muzealiów wypożyczanych lub kierowanych na wystawę. Tylko jedno muzeum – Zamek w Łańcucie – prowadziło stałe oceny stanu obiektów i określało potrzeby związane z konserwacją zabytków.

Spośród zgromadzonych muzealiów ponad 83 tys. dzieł sztuki zostało przejętych przez państwo po II wojnie światowej, głównie z majątków objętych reformą rolną. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie podjął działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania stanu prawnego takich zbiorów. Zgłaszane przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców wnioski rewindykacyjne mogą obejmować zarówno nieruchomości (dworki, pałace), jak i ruchome dobra kultury (obrazy, meble) znajdujące się obecnie w muzeach. Konieczność opracowania i wprowadzenia w życie przepisów dotyczących reprivatyzacji muzealiów NIK sygnalizowała już w latach 1992 i 1996. Wspomniany minister nie dążył również do zmiany *ustawy o broni i amunicji*, której przepisy nie odnoszą się do zabytkowej broni będącej w posiadaniu muzeów, nie przygotował też zmian w *ustawie o muzeach*, które umożliwiłyby mu opracowanie zasad i prawidłowe wypełnianie nadzoru nad muzeami prywatnymi.

NIK zgłosiła uwagi do prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi przez muzea, które przeznaczały je m.in. na pokrycie kosztów zawieranych z własnymi pracownikami umów zlecenia na organizowanie wystaw, a więc prace, które należały do ich obowiązków. Z tego tytułu Muzeum Literatury im. Adama Mickiewicza w Warszawie w 2006 r. zwiększyło ośmiokrotnie koszty wynagrodzeń bezosobowych w stosunku do roku poprzedniego.

Ważniejsze wnioski

– zabezpieczenie zbiorów przed pożarem i włamaniem oraz niezwłoczne zawiadomianie organów ścigania

i Ośrodka Ochrony Zbiorów Publicznych o podejrzeniu popełnienia kradzieży;
– opracowanie projektów ustaw określających zasady reprivatyzacji zbiorów muzealnych, sprawowania nadzoru nad muzeami prywatnymi oraz trybu postę-

powania z zabytkową bronią znajdującą się w muzeach;
– zinventaryzowanie i naukowe opracowanie zbiorów, przestrzeganie obowiązujących przepisów przy ich przenoszeniu poza muzeum.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Organizacja i finansowanie kształcenia specjalnego	Ocena organizacji, finansowania i efektów kształcenia specjalnego uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (niepełnosprawnych) oraz realizacji zadań określonych w <i>ustawie o systemie oświaty</i> przez Ministra Edukacji Narodowej, kuratorów oświaty i dyrektorów publicznych szkół i specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych.	Kontrolą objęto 39 jednostek: Ministerstwo Edukacji Narodowej, Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej w Warszawie, 8 kuratoriów oświaty, 11 publicznych szkół ogólnodostępnych z oddziałami integracyjnymi, 5 publicznych szkół specjalnych i 13 specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, w 8 województwach.

Synteza

Kształcenie specjalne prowadzone jest w Polsce w formie zintegrowanej (dzieci i młodzież niepełnosprawna kształci się razem z pełnosprawną) lub w formie wyodrębnionych szkół specjalnych i specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych. W 2008 r. działały w kraju 772 publiczne szkoły specjalne i 363 specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze. W ostatnich latach notowany jest spadek liczby dzieci i młodzieży objętych kształceniem w tych placówkach (z 81 tys. w 2006 r. do 75,7 tys. w 2007 r.), natomiast koszty kształcenia rosną. Przeciętne miesięczne koszty kształcenia jednego ucznia wynosiły w 2006 r. – 1.279 zł, a w 2007 r. – 1.392 zł (wzrost o 8,8%). Przekraczały one ponad trzykrotnie koszty ponoszone na kształcenie jednego ucznia w powszechnym systemie edukacyjnym.

NIK pozytywnie oceniła organizację, finansowanie oraz efekty kształcenia specjalnego w skontrolowanych jednostkach. Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz skontrolowane placówki realizowały zadania w zakresie kształcenia specjalnego, wynikające z *ustawy o systemie oświaty*. Stwierdzono jednak występowanie nieprawidłowości, które miały wpływ na uzyskiwane efekty tego kształcenia. Należały do nich m.in. niezapewnienie odpowiednich podręczników szkolnych oraz nieterminowa realizacja centralnych zakupów specjalistycznego sprzętu dydaktycznego przez MEN, a także niezapewnienie bezpiecznych warunków nauki uczniom niepełnosprawnym przez dyrektorów połowy skontrolowanych szkół i ośrodków.

W 48% skontrolowanych szkół i specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych NIK stwierdziła braki podręczników do kształcenia specjalnego, m.in. dla uczniów z upośledzeniem umysłowym i niesłyszących. Braki te wynikały z nieprowadzenia przez MEN analizy zapotrzebowania na podręczniki, nierzetelnego planowania wydatków na ten cel oraz opóźnień w realizacji przetargów. Np. w 2007 r. Ministerstwo nie zorganizowało dwóch zaplanowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na adaptację, druk i dystrybucję podręczników, wykonanych w systemie Braille'a i w druku powiększonym. Projekt pn. *Zakup nowoczesnego sprzętu ułatwiającego kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006* był realizowany z ponad półtorarocznym opóźnieniem, a sprawozdania z jego wykonania sporządzano nierzetelnie. Nie prowadzono również zbiorczych zestawień, dotyczących liczby placówek, które otrzymały sprzęt specjalistyczny, co utrudniało określenie skali udzielonego wsparcia oraz potrzeb w tym zakresie. W ocenie NIK, kuratorzy oświaty nie zapewnili prawidłowego nadzoru pedagogicznego nad skontrolowanymi jednostkami. Nie był wypełniany wymóg wizytowania szkoły lub placówki nie rzadziej niż raz na 5 lat. Stwierdzono też nieproporcjonalny podział zadań, jeśli chodzi o liczbę placówek objętych nadzorem przez wizytatorów. Działalność kuratorów w zakresie przygotowania uczniów niepełnosprawnych do samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie również była niewystarczająca. Nie prowadzono bowiem kompleksowych badań losów wszystkich niepełnosprawnych absolwentów szkół i placówek. Niedostateczne przystosowanie niepełnosprawnej młodzieży do funkcjonowania na rynku pracy należy do kluczowych problemów kształcenia specjalnego, nie opracowano jednak spójnych systemów działań w celu poprawy jego efektywności i nie wprowadzono zmian w systemie kształcenia zawodowego osób niepełnosprawnych. W połowie skontrolowanych szkół i specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych NIK stwierdziła nieprawidłowości związane z niezapewnieniem bezpiecznych i higienicznych warunków nauki uczniom niepełnosprawnym. W 12 placówkach (41%) brakowało ważnych orzeczeń poradni psychologiczno-pedagogicznych o skierowaniu uczniów na kształcenie specjalne. W wyniku kontroli NIK ujawniła wydatkowanie z naruszeniem przepisów prawa środków budżetowych w wysokości 1,1 mln zł.

Ważniejsze wnioski

– tworzenie przez Ministra Edukacji Narodowej warunków do zwiększania możliwości kształcenia niepełnospraw-

nych w szkołach ogólnodostępnych;
– zapewnienie właściwego nadzoru nad realizacją projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej;
– zapewnienie uczniom pełnego dostępu do specjalistycznych podręcz-

ników przeznaczonych do kształcenia specjalnego i nauki przedmiotów;
– wzmocnienie nadzoru pedagogicznego nad placówkami szkolnictwa specjalnego przez kuratorów.

Tytuł kontroli

Funkcjonowanie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich

Cel

Ocena realizacji zadań przez dyrektorów zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich oraz kierowników okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego nad resocjalizacją nieletnich, a także nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości.

Zakres

Kontrolą objęto: Ministerstwo Sprawiedliwości, 2 okręgowe zespoły nadzoru pedagogicznego oraz 23 zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich (66% placówek działających w kraju), zlokalizowane na terenie 10 województw.

Synteza

NIK negatywnie oceniła funkcjonowanie systemu resocjalizacji, prowadzonego w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. System ten okazał się niepełny i niespójny, a znaczna część zadań nie była wypełniana, albo wykonywano je niezgodnie z przepisami. Osadzenie w zakładzie poprawczym stanowi najsurowszy środek resocjalizacji nieletnich. Do zakładów poprawczych kieruje się nieletnich w wieku 13-17 lat, jednak mogą oni tam przebywać do ukończenia 21. roku życia. Schroniska dla nieletnich są placówkami opieki całkowitej i pełnią funkcję diagnostyczną, resocjalizacyjną i zapobiegawczą. Trafiają tam nieletni podejrzeni o dokonanie czynu karalnego, kiedy okoliczności i charakter czynu oraz nieskuteczność dotychczasowych środków wychowawczych przemawiają za przyszłym umieszczeniem nieletniego w zakładzie poprawczym. W latach 2007-2008 w 35 zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości przebywało odpowiednio 1.872 i 1.826 nieletnich. W maju 2009 r. liczba wychowanków placówek wzrosła do 1.955. W połowie placówek znacznie przekraczano limity miejsc określone przez Ministra Sprawiedliwości. W ocenie NIK, utrudniało to prawidłowy przebieg edukacji i resocjalizacji oraz ograniczało praktyczną naukę zawodu. Z budżetu państwa ponoszone były wysokie wydatki na utrzymanie zakładów i schronisk dla nieletnich (w 2007 r. – 90,2 mln zł, w 2008 – 101 mln zł). W 2007 r. wydatki na jednego wychowanka wynosiły średnio 6.880 zł, a w 2008 r. – 8.013 zł. Mimo wysokich nakładów, efekty działań resocjalizacyjnych nie były zadowalające. Według danych Krajowego Rejestru Karnego, w okresie od 1 lipca 2001 r. do 31 grudnia 2008 r. na drogę przestępstwa powróciło ok. 58% byłych wychowanków skontrolowanych zakładów. Połowa zaś ankietowanych przez NIK wychowanków zakładów poprawczych, którzy opuścili te placówki w latach 2007-2008 podała m.in., że pobyt w nich nie pomógł im w starcie do samodzielnego życia. Prawidłowy proces resocjalizacji utrudniały także wykryte przez NIK nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu skontrolowanych placówek. W 17 z nich, tj. 74% skontrolowanych, nierzetelnie dokumentowano pobyt nieletnich oraz przebieg nauczania, a w 5 nierzetelnie prowadzono księgi ewidencji przepustek i urlopów. W 1/3 zakładów i schronisk nie utworzono izb izolacyjnych, a w 3 placówkach ich wyposażenie rażąco odbiegało od przyjętych standardów. W 2 placówkach nie zapewniono opieki stomatologicznej, nie wszędzie funkcjonowały izby chorych. W ponad 1/4 zakładów dyrektorzy nie wywiązali się rzetelnie z obowiązku sprawowania nadzoru pedagogicznego.

NIK stwierdziła przypadki nieinformowania rodziców o fakcie przyjęcia nieletniego do zakładu lub schroniska, przedłużania pobytu nieletnich w schroniskach, przenoszenie ich do innych placówek bez obligatoryjnych badań lekarskich. W 44% placówek zaniechano powiadamiania prezesów właściwych sądów okręgowych i Ministra Sprawiedliwości o wydarzeniach nadzwyczajnych, a rodziców lub opiekunów prawnych – o terminie zwolnienia nieletnich z tych placówek. W 30% zakładów stosowano nagrody i środki dyscyplinujące z naruszeniem zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości (np. stosowano pobyt w izbie przejściowej zamiast w izbie izolacyjnej). W trakcie kontroli stwierdzono także nieprawidłowości finansowe w wysokości 112 tys. zł, polegające m.in. na wypłacaniu wychowankom tzw. kieszonek w zaniżonych kwotach oraz niewłaściwym dokumentowaniu tych wypłat. Negatywna ocena NIK dotyczyła także sprawowania nadzoru nad zakładami poprawczymi i schroniskami przez Ministra Sprawiedliwości. Plany kontroli, lustracji i rewizji zakładów wykonano w 2007 r. w 67%, a w 2008 r. w 75%. Ponadto nie został zbudowany system opieki następczej nad wychowankami tych placówek. Brakowało regulacji prawnych, które określiłyby zasady bezpieczeństwa, udzielania pomocy psychologicznej oraz opieki następczej. Nie zapewniono także nadzoru nad działalnością sądów rodzinnych.

Ważniejsze wnioski

– wykonanie przez Ministra Sprawiedliwości upoważnień ustawowych, wynikających z ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich;

– dostosowanie organizacji pracy zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich do wymogów określonych w obowiązujących przepisach;
– zapewnienie skutecznego nadzoru administracyjnego i pedagogicznego;
– opracowanie i wdrożenie zasad

sprawowania opieki następczej nad wychowankami;
– określenie zasad udzielania pomocy psychologicznej i pedagogicznej w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Gospodarowanie mieniem oraz realizacja zadań nadawcy publicznego przez Telewizję Polską SA	Ocena legalności i gospodarności wykorzystywania przez TVP SA mienia państwowego, a także wykonywania obowiązków nadawcy publicznego; ocena wykonywania funkcji właścicielskiej przez Ministra Skarbu Państwa.	Kontrolą objęto: Zakład Główny TVP SA w Warszawie, cztery oddziały terenowe TVP SA w: Białymstoku, Gdańsku, Łodzi i Warszawie oraz Ministerstwo Skarbu Państwa.

Synteza

NIK negatywnie oceniła gospodarowanie mieniem przez Telewizję Polską SA w latach 2007-2009 (I półrocze). Zarząd TVP SA nie określił strategii rozwoju spółki, co przyczyniło się do powstania wielu nieprawidłowości. Nie opracowano długofalowej polityki programowej, finansowej, inwestycyjnej ani kadrowej, ograniczając się do uchwalania rocznych planów. Utrudniało to prawidłowe zarządzanie i racjonalne gospodarowanie środkami. W okresie objętym kontrolą nastąpiło znaczne pogorszenie sytuacji ekonomicznej i finansowej spółki. W 2006 r. TVP SA wypracowała 142 mln zł zysku, rok później 94,8 mln zł, zaś w 2008 r. spółka wykazała 46,8 mln zł strat. Ich przyczyną był m.in. spadek przychodów z opłat abonamentowych, niewłaściwa polityka kadrowa oraz wydatki na inwestycje (budowa nowej siedziby TVP, przejście na technologię HD i otwarcie kanałów TVP Sport, TVP Kultura). Wykazane w sprawozdawczości spółki wyniki finansowe za lata 2007-2008 nie odzwierciedlały faktycznej sytuacji. NIK stwierdziła przypadki nieprawidłowego gospodarowania majątkiem spółki oraz naruszania prawa przy udzielaniu zamówień publicznych. TVP SA nie dopełniała obowiązku występowania do Ministra Skarbu o zgodę na udzielenie licencji, której wartość przekraczała 50 tys. euro. Wartość ośmiu największych transakcji udzielenia licencji na programy w latach 2007-2009 (I półr.) zawartych z naruszeniem prawa, wyniosła 4,6 mln zł. Nie było także wewnętrznych uregulowań normujących zasady wynajmowania pomieszczeń. Miały miejsce przypadki naruszania prawa przy sprzedaży nieruchomości oraz przy zawieraniu umów na usługi prawne w Zakładzie Głównym spółki. W Biurze Prawnym TVP SA ponad 20 osób zatrudnionych na etatach miało uprawnienia radcy prawnego, tymczasem spółka zawierała umowy na usługi prawnicze, doradcze i konsultingowe z firmami zewnętrznymi, co kosztowało TVP SA ponad 17,6 mln zł.

Zarząd TVP SA nie określił optymalnej struktury organizacyjnej spółki oraz wielkości zatrudnienia. Doraźne działania w celu jego zmniejszenia nie przyniosły korzyści. W latach 2007-2008 odeszło z pracy 1.039 osób, ale w ich miejsce przyjęto 965 nowych. Redukcja etatów spowodowała natomiast wysokie koszty – TVP SA wydała ponad 22,4 mln zł na odprawy, odszkodowania i ekwiwalenty za urlop. NIK negatywnie oceniła niegospodarne i niezgodne z prawem działania przy zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników. Mimo trudnej sytuacji finansowej TVP SA, w 2007 r. wynagrodzenia wzrosły prawie o 13%, co oznaczało wydanie dodatkowo na wypłaty ponad 58 mln zł, a w 2008 r. zwiększyły się o kolejne 14% (73 mln zł). Pracownik etatowy TVP zarabiał w 2007 r. przeciętnie 6,8 tys. zł, zaś w 2008 r. – 7,7 tys. zł. Zawierano też specjalne umowy z „gwiazdami”, w których wynagrodzenie miesięczne wynosiło od 20 tys. zł do 73,2 tys. zł. W 2009 r. rozwiązano przed czasem dwie umowy, wypłacając w sumie 480 tys. zł odpraw.

Zarząd spółki nie zapewnił ponadto skutecznego nadzoru nad działalnością oddziałów terenowych TVP SA. Negatywnie NIK oceniła także realizację niektórych zadań TVP SA jako nadawcy publicznego. Nie ustalono bowiem kryteriów kwalifikujących ofertę programową do zadań realizowanych w ramach misji publicznej i ich finansowania z opłat abonamentowych. Zaliczanie wszystkich programów (poza reklamami, płatnymi ogłoszeniami i telesprzedazą) do misyjnych było, zdaniem NIK, nierzetelne. Spółka nie podejmowała też skutecznych działań w celu archiwizacji, konserwacji i cyfryzacji zbiorów programowych. Pozytywnie natomiast oceniono wkład TVP SA w rozwój polskiej kinematografii, np. współfinansowanie filmów, nagradzanych później na festiwalach (m.in. „Katyń”, „Mała Moskwa”, „Pora umierać”, „Sztuczki”). Również pozytywnie NIK oceniła wykonywanie funkcji właścicielskiej przez Ministra Skarbu Państwa. Kontrolerzy stwierdzili jednak występowanie nieprawidłowości, polegających na nieegzekwowaniu od zarządu spółki opracowania strategii rozwoju, nieokreślanu parametrów ekonomicznych do wykonania przez TVP SA; zabrakło też rzetelnej analizy dokumentacji dotyczącej sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki.

Ważniejsze wnioski

– opracowanie przez Zarząd TVP SA strategicznych kierunków rozwoju spółki oraz wieloletnich planów i programów

związanych z gospodarowaniem mieniem i działalnością programową;
– podjęcie działań zapewniających poprawę efektywności ekonomicznej i finansowej spółki;
– określenie przez Ministra Skarbu

Państwa rocznych i docelowych parametrów ekonomicznych do osiągnięcia przez spółkę oraz zapewnienie rzetelnej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej TVP SA.

Tytuł kontroli

Nadawanie pracownikom wojska przydziałów mobilizacyjnych do obsady stanowisk służbowych i pracowniczych określonych w etatach instytucji i jednostek wojskowych na czas wojny

Cel

Ocena funkcjonowania systemu mobilizacji pod względem zapewnienia właściwej obsady stanowisk służbowych i pracowniczych.

Zakres

Kontrolą objęto: w Gdyni – Centralną Składnicę Marynarki Wojennej, 18. Ruchome Warsztaty Techniczne, Wojskową Komendę Uzupełnień; w Toruniu – 1. Bazę Materiałowo-Techniczną, Wojskową Komendę Uzupełnień; w Łodzi – 3. Rejonową Bazę Materiałową, WKU Łódź 2; w Nowym Dworze Mazowieckim – 3. Okręgowe Warsztaty Techniczne, WKU. Ponadto badaniami objęto 31. Bazę Lotniczą Poznań-Krzesiny, Centralne Warsztaty Uzbrojenia i Elektroniki Lotniczej w Modlinie, Garnizonowe Warsztaty Techniczne w Kazuniu.

Synteza

Przydziały mobilizacyjne mają na celu wyznaczenie żołnierzy rezerwy na stanowiska wojskowe, natomiast pracownicze przydziały mobilizacyjne – wytypowanie osób do objęcia stanowisk określonych etatem „czasu W” (czasu wojny), aby świadczyły prace na rzecz jednostek wojskowych w razie ogłoszenia mobilizacji oraz w czasie wojny. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, obowiązujące rozwiązania organizacyjno-prawne umożliwiają prawidłowe funkcjonowanie systemu mobilizacji jeśli chodzi o zabezpieczenie kadrowe instytucji i jednostek wojskowych na wypadek wojny. Kilka jednostek nie osiągnęło jednak pełnego stanu osobowego, co może spowodować trudności w realizacji wyznaczonych im zadań w razie konfliktu zbrojnego w początkowej fazie mobilizacji.

Przydziały mobilizacyjne były nadawane żołnierzom rezerwy posiadającym wymagane specjalności wojskowe. Większość, aż 76% pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych, została nadana pracownikom wojska, co pozwala na ich optymalne przygotowanie i wykorzystanie do realizacji zadań Sił Zbrojnych na wypadek wojny. W dwóch jednostkach (z ośmiu badanych) przydziały mobilizacyjne nadano jednak osobom nieposiadającym wymaganych kwalifikacji.

NIK stwierdziła naruszenie przepisów i procedur nadawania przydziałów i prowadzenia ewidencji. W szczególności krytycznie oceniła nadawanie i utrzymywanie przydziałów osobom niespełniającym określonych wymogów (np. tym, które ukończyły 60. rok życia), brak oznaczenia terminu stawiennictwa pracownika do jednostki wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji lub w czasie wojny, nieoznaczenie stanowiska lub funkcji, na które przydział został nadany.

Półowa skontrolowanych jednostek nie przeprowadzała ćwiczeń przed nadaniem przydziału mobilizacyjnego żołnierzom rezerwy, w celu sprawdzenia ich przydatności na konkretnych stanowiskach służbowych lub do pełnienia określonych funkcji wojskowych. W kilku jednostkach szkolenia pracowników wojska z ochrony przed bronią masowego rażenia, ze względu na brak sprzętu, były przeprowadzane wyłącznie w formie teoretycznej, co wykluczało np. naukę posługiwania się maską przeciwgazową lub indywidualną odzieżą ochronną. Zdaniem NIK, taka forma ćwiczeń może utrudnić właściwe wykorzystanie wyposażenia ochronnego w sytuacji zagrożenia.

NIK zwraca uwagę, że istniejący stan prawny uniemożliwia przeszkolenie osób posiadających nadane pracownicze przydziały mobilizacyjne, nie będących pracownikami wojska. W rezultacie dowódcy jednostek wojskowych nie mieli możliwości praktycznej weryfikacji przydatności tych osób na stanowiskach, na które zostały skierowane.

Badania wykazały, że nie wszystkie osoby, które zostały wyznaczone na stanowiska związane z dostępem do informacji niejawnych, posiadały poświadczenia bezpieczeństwa stosowne do wymogów określonych na danym stanowisku. Zdaniem NIK, w takiej sytuacji istnieje niebezpieczeństwo, iż w razie ogłoszenia mobilizacji może dojść do złamania przepisów o ochronie informacji niejawnych lub też konieczność ich przestrzegania utrudni właściwą realizację zadań przewidzianych na czas wojny.

Ważniejsze wnioski

– powoływanie na ćwiczenia osób posiadających nadane pracownicze przydziały mobilizacyjne;

– wzmocnienie nadzoru nad kwestiami związanymi z ochroną informacji niejawnych;
– zapewnienie sprzętu niezbędnego do prowadzenia ćwiczeń dla pracowników wojska posiadających nadane

pracownicze przydziały mobilizacyjne, w szczególności przed bronią masowego rażenia.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na ochotnicze straże pożarne	Ocena prawidłowości wykorzystania przez Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP dotacji w części 42 budżetu państwa – Sprawy wewnętrzne, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdział 75412 – Ochotnicze straże pożarne.	Kontrolą objęto 20 podmiotów: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Zarząd Główny i 5 oddziałów wojewódzkich ZOSP oraz 13 jednostek ochotniczych straży pożarnych. Zbadano m.in.: procedury oraz tryb wylaniania przedsięwzięć do finansowania środkami dotacji budżetowej i wykonawców zadań; prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej; stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych; prawidłowość i terminowość rozliczania dotacji.

Synteza

Ustawa budżetowa określa kwoty dotacji i subwencji oraz wydatków majątkowych, nie wskazując rodzaju zadań i celu ich realizacji. Szczegółowe zadania są ustalone corocznymi umowami zawieranymi między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Zarządem Głównym ZOSP. W latach 2007-2008 (I półrocze) Minister SWiA zlecił Zarządowi Głównemu ZOSP realizację zadań państwowych w zakresie przygotowania ochotniczych straży pożarnych do organizowania i prowadzenia akcji ratowniczych podczas walki z pożarami oraz likwidacji zagrożeń, a Zarząd zadania te wykonał. W 2007 r. ochotnicze straże pożarne wykorzystywały 27,7 mln zł dotacji, zaś w I półroczu 2008 r. kwota ta wyniosła 6,5 mln zł. NIK pozytywnie oceniła wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na ochotnicze straże pożarne oraz przyjęte przez ZG ZOSP zasady ich przyznawania, stwierdziła jednak występowanie pewnych uchybień. Minister SWiA, jako organ zlecający zadania, nie doprowadził do wcześniejszego zinventaryzowania potrzeb oraz ustalenia katalogu zadań i priorytetów z zakresu ochrony przeciwpożarowej, wymagających udziału ochotniczych straży pożarnych. Działania wspomnianego ministra w tym zakresie NIK oceniła jako nierzetelne. Zadania do realizacji typował w praktyce zleceniobiorca, bowiem rozdysponowanie kwoty dotacji następowało według propozycji Zarządu Głównego ZOSP, zawartych we wniosku o dotację, które Minister akceptował w formie umów zlecenia zadań. W ocenie NIK, organ państwowy zlecający zadania do realizacji organizacji pozarządowej powinien określić je zgodnie z faktycznymi potrzebami i ustalić hierarchię ich ważności. Zarówno na etapie planowania budżetowego, jak również podczas przygotowywania umowy o udzielenie dotacji, w MSWiA nie przeprowadzono analizy możliwości wykonawczych Państwowej Straży Pożarnej oraz nie określono działań niezbędnych do przygotowania jednostek OSP do realizacji zadań ratowniczo-gaśniczych. Bez określenia potrzeb i priorytetów brak było rzetelnych podstaw do naliczenia limitu środków budżetowych na dotację.

W oddziałach wojewódzkich ZOSP RP były respektowane obowiązujące zasady i procedury przyjmowania wniosków oraz przydzielania środków z dotacji. Kontrolerzy spotkali się jedynie z kilkoma przypadkami rozpatrywania wniosków OSP i przydzielania dotacji z pominięciem procedur, a także niedostosowania zakładanego planu kont do wymogów związanych z rozliczaniem dotacji. W Podlaskim Oddziale Wojewódzkim ZOSP kontrolerzy NIK ustalili, że w 7 spośród 30 zbadanych spraw przyznano środki z dotacji mimo braku uchwały Prezydium Zarządu Oddziału (na podstawie promes podpisanych przez pracowników biura Zarządu), zaś w 4 przypadkach brakowało wymaganych opinii właściwych zarządów gminnych i powiatowych OSP. Ponadto przydzielenie dotacji było uwarunkowane posiadaniem przez OSP środków własnych, co oznacza, że sytuacja finansowa jednostki OSP miała znaczący wpływ na dofinansowanie organizacji działań ratowniczych. Dostawy i usługi finansowane ze środków dotacji były realizowane przez podmioty wyłonione zgodnie z procedurami obowiązującymi przy udzielaniu zamówień publicznych. Kontrolerzy NIK stwierdzili, że Zarząd Główny ZOSP, ustalając formy i zakres zleconego przez Ministra SWiA współdziałania w przygotowaniu jednostek ochotniczych straży pożarnych do organizowania i prowadzenia akcji ratowniczych, nie współpracował z Komendantem Głównym PSP, który jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej. Brak takiej współpracy nie służył realizacji priorytetów systemowych.

Ważniejsze wnioski	zadań, istotnych z punktu widzenia realizacji polityki państwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej, przewidzianych do realizacji przez ochotnicze straże pożarne;	– oszacowanie kosztów zadań, w celu ustalenia limitu dotacji.
– wyznaczenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji katalogu		

Tytuł kontroli

Realizacja Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2009

Cel

Ocena stanu realizacji tytułowego programu.

Zakres

Kontrolą objęto: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, komendy główne: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biuro Ochrony Rządu, Centrum Szkolenia Policji, Komendę Stołeczną Policji, Komendę Wojewódzką Policji w Katowicach, Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie oraz Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach.

Synteza

W myśl ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2009” formacje

te miały zostać wyposażone w nowoczesny sprzęt, umożliwiający im skuteczne wykonywanie powierzonych zadań. Ustawa przewidywała też wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy oraz, jeżeli to możliwe, zastępowanie ich pracownikami cywilnymi. Na realizację programu przeznaczono 6,3 mld zł. Zdaniem NIK, osiągnięcie owych celów jest jednak zagrożone, m.in. ze względu na zmianę planowanej struktury wydatków oraz przeznaczenie części środków na bieżące potrzeby poszczególnych formacji, zwłaszcza Policji oraz Biura Ochrony Rządu.

W 2007 r. wydatki na wprowadzenie programu w życie opiewały na ponad 1 mld zł, tj. 85,5% zaplanowanych środków, a w I półroczu 2008 r. – na 0,6 mld zł, z których sfinansowano 23,8% zakładanych przedsięwzięć. Ze środków tych zakupiono m.in. samochody i kombinezony kuloodporne dla Policji, Straż Graniczna otrzymała nowe systemy telekomunikacyjne i informatyczne, unowocześniony został jej park samochodowy, Państwowa Straż Pożarna zmodernizowała 109 strażnic, zakupiła 37 samochodów ratownictwa wysokościowego, Biuro Ochrony Rządu nabyło 6 samochodów ochronnych, urządzenie do kontroli bagażu oraz sprzęt i systemy teleinformatyczne.

Zdaniem NIK, urzeczywistnienie programu odbiegało jednak od kierunków określonych w ustawie modernizacyjnej, gdyż istotnie zmieniono strukturę jego wydatków, zwiększając o 440,5 mln zł środki na realizację motywacyjnego systemu uposażeń, jednocześnie zredukowano wydatki na zakup wyposażenia specjalnego, systemów teleinformatycznych, modernizację urządzeń zabezpieczenia techniczno-obronnego.

NIK zwraca uwagę, że sposób rozdysonowania w Policji i Biurze Ochrony Rządu środków na wzmocnienie systemu uposażeń funkcjonariuszy miał charakter podwyżki i nie wiązał wysokości wynagrodzenia z uzyskiwanymi efektami oraz specyfiką i warunkami służby. Program nie obejmuje ponadto podwyżek dla pracowników cywilnych, co jeszcze zwiększa dysproporcje między ich uposażeniami i wynagrodzeniami funkcjonariuszy. Zastrzeżenia budził proces ucywilnienia Policji, tj. zastępowanie funkcjonariuszy pracownikami cywilnymi. W 2007 r. w Komendzie Stołecznej Policji co najmniej 118 etatów przyznanych w ramach ucywilnienia przydzielono dotychczasowym pracownikom, zatrudnionym przed 2007 r., nie uwalniając przy tym etatów funkcjonariuszy. Na ten cel wykorzystano 2,9 mln zł ze środków programu modernizacji.

Kontrola wykazała, że przedkładając Sejmowi zbiorczą informację z realizacji programu za 2007 r., Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przytoczył nierzetelne dane odnoszące się m.in. do liczby i wartości zakupionych samochodów osobowych oraz sprzętu i systemów teleinformatycznych, nie mające pokrycia w sprawozdaniach jednostkowych. Ponadto w informacji uwzględniono środki w wysokości 165,1 mln zł, przeniesione do realizacji w I półroczu 2008 r. jako wydatki niewygasające, z których część nie została w ogóle wydatkowana. Mogło to prowadzić do błędnej oceny stanu zaawansowania wykonania programu modernizacji służb. Zdaniem NIK, niedostateczne przygotowanie Policji do realizacji programu przyczyniło się m.in. do unieważnienia znacznej części postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Ważniejsze wnioski

– ustalenie docelowych modeli motywacyjnych systemów uposażeń funkcyjnych

nariuszy, uwzględniających osiągnięte efekty i uciążliwość wykonywanych zadań;

– usprawnienie organizacji procesu ucywilnienia stanowisk w Policji;

– rzetelne prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących zamówień publicznych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Planowanie zakupu, dystrybucja i ewidencja sprzętu komputerowego w jednostkach resortu obrony narodowej	Ocena wyposażenia Sił Zbrojnych w sprzęt komputerowy.	Kontrolą objęto: Ministerstwo Obrony Narodowej, Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych, Dowództwo Wojsk Powietrznych, Dowództwo Garnizonu Warszawa, 1. Bazę Lotniczą, Rejonową Bazę Materiałową i podległy jej Skład Materiałowy Zegrze, 1. Brygadę Logistyczną oraz Mazowiecki Oddział Żandarmerii Wojskowej.

Synteza

Ministerstwo Obrony Narodowej planowało zakupy kolejnych partii sprzętu komputerowego, mimo że w magazynach zalegały już m.in. nowe komputery, laptopy, drukarki i skanery, na które próżno oczekiwali jednostki wojskowe. Tylko w trzech składnicach przechowywano urządzenia o wartości 27,2 mln zł licząc według cen zakupu, co stanowiło 243,5% kwoty wydatkowanej w 2007 r. (11,2 mln zł) przez resort obrony narodowej na zakupy tego rodzaju wyposażenia. Były one zdane do użytku, chociaż znaczna część utraciła lub wkrótce utraci gwarancje producenta. W jednej z baz poszukiwany sprzęt przechowywany był nawet przez 12 lat. Wskutek braku procedur wyposażania jednostek, sprzęt przydzielano odbiorcom na podstawie doraźnych decyzji. Mało tego, otrzymywały go jednostki i instytucje, które w ogóle o niego nie zabiegały, podczas gdy te, które złożyły zamówienia, daremnie oczekiwały na ich realizację.

Departament Wychowania i Promocji Obronności MON wystąpił w 2007 r. o 28 komputerów stacjonarnych – nie otrzymał żadnego, Sekretariat Szefa Sztabu Generalnego z 10 zamówionych komputerów dostał tylko jeden. W tym samym roku 13 komórkom organizacyjnym ministerstwa (42%) dostarczono 119 sztuk sprzętu informatycznego, chociaż nie złożyły na niego zapotrzebowań. Natomiast w 2008 r. 22 komórki dostały 387 sztuk sprzętu (z 991 przekazanych resortowi), chociaż o niego nie występowały. W ocenie NIK, niewłaściwe planowanie i dystrybucja sprzętu komputerowego wynikały z niedrożności kanałów przepływu informacji między jednostkami oraz niewydolności decyzyjnej na szczeblach dowodzenia.

Podjęta na wniosek NIK dystrybucja zalegającego w magazynach sprzętu i oprogramowania spowodowała, że tylko przez kilka miesięcy trwania kontroli z magazynów wydano zapasy o wartości 6,6 mln zł. Do użytkowników trafiło m.in. 1,3 tys. szt. sprzętu informatycznego, w tym 47 stacji roboczych i serwerów, 17 komputerów dostosowanych do przetwarzania informacji niejawnych klasy *Tempst*, 57 drukarek, ponad 1 tys. egzemplarzy oprogramowania.

Izba zwróciła uwagę, że niezakończenie przez Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych zbiorczej bazy danych o posiadanym sprzęcie komputerowym w praktyce uniemożliwiało racjonalną gospodarkę zasobami. Inspektorat, mimo takiego obowiązku, nie dokonywał również okresowych analiz i ocen stanu zabezpieczenia sił zbrojnych w sprzęt komputerowy.

Miały miejsca przypadki nieprawidłowego klasyfikowania urządzeń, stosowania niewłaściwych stawek amortyzacyjnych, a także wprowadzania do ewidencji nowo zakupionego sprzętu z opóźnieniem nawet 8 miesięcy od daty jego otrzymania, co stanowiło naruszenie *art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*. Zgodnie z nim składniki majątku powinny być wprowadzone do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytku.

NIK stwierdziła także niezrealizowanie przez Szefa Generalnego Zarządu Dowodzenia i łączności obowiązku określenia *norm należności sprzętu informatycznego dla komórek organizacyjnych jednostek wojskowych Sił Zbrojnych RP na czas wojny i pokoju*, a także nieaktualność instrukcji regulującej zasady planowania zakupów sprzętu komputerowego. Nowa instrukcja została przekazana do uzgodnień międzyresortowych w listopadzie 2008 r., a więc półtora roku od wprowadzenia zmian organizacyjnych w resorcie obrony narodowej.

Ważniejsze wnioski

- opracowanie i wdrożenie efektywnych procedur planowania zakupów sprzętu komputerowego;
- wprowadzenie systemowej dystrybucji sprzętu informatycznego;

- prowadzenie bieżącej ewidencji sprzętu komputerowego.

Tytuł kontroli

Realizacja przez Biuro Ochrony Rządu zadań w zakresie ochrony polskich placówek dyplomatycznych, z uwzględnieniem ochrony bezpośredniej ich pracowników (tajna)

Cel

Ocena bezpieczeństwa polskich placówek dyplomatycznych.

Zakres

Kontrolą objęto: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Biuro Ochrony Rządu, ambasady RP w Rzymie i Tel Aviwie oraz Konsulat Generalny RP we Lwowie.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła organizację ochrony fizycznej placówek dyplomatycznych. Mimo stwierdzonych nieprawidłowości, z jej pozytywną oceną spotkała się natomiast praca funkcjonariuszy BOR, strzegących bezpieczeństwa tych placówek i ich personelu.

Ważniejsze wnioski

- dokonanie podziału odpowiedzialności w sprawach ochrony fizycznej placówek dyplomatycznych między ich kierownikami, Ministrem Spraw Zagranicznych a szefem Biura Ochrony Rządu;
- wypracowanie i wdrożenie skutecznych mechanizmów współdziałania Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Biura Ochrony Rządu, związanych ochroną fizyczną placówek dyplomatycznych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Działalność Wojskowej Ochrony Przeciwożarowej	Ocena działalności Wojskowej Ochrony Przeciwożarowej w zapewnieniu bezpieczeństwa pożarowego w jednostkach podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych, a także ocena jej współdziałania z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej.	Kontrolą objęto: Inspektorat Wojskowej Ochrony Przeciwożarowej w Warszawie oraz delegatury – w Warszawie, Gdyni, Poznaniu i Wrocławiu, Komendę Portu Wojennego w Gdyni, 10. Warszawski Pułk Samochodowy, Skład w Puszczy Mariańskiej 9. Rejonowej Bazy Materiałowej w Warszawie, 35. Składnicę Materiałów Pędnych i Smarów w Dębogórze, 33. Bazę Lotniczą w Powidzu, Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych w Poznaniu, Skład w Duninowie 5. Rejonowej Bazy Materiałowej w Nowogrodzie Bobrzańskim, Skład 6. Rejonowej Bazy Materiałowej we Wrocławiu Kowalach.

Synteza

Od początku 2007 r. do końca września 2008 r. na terenach będących w trwałym zarządzie Ministerstwa Obrony Narodowej powstało 265 pożarów, które spowodowały straty w wysokości ponad 0,9 mln zł. Palily się nieruchomości należące do wojska, sprzęt, lasy. Wojskowe straże pożarne – będące częścią systemu ochrony przeciwpożarowej kraju – interweniowały prawie 61,7 tys. razy. NIK ustaliła, że 139 takich straży wykonywało swoje zadania na terenie 837 jednostek i instytucji wojskowych spośród 1.663 wymagających ochrony. W pozostałych działaniach ratowniczo-gaśniczych prowadziła Państwowa Straż Pożarna oraz ochotnicze straże pożarne, ponieważ liczba jednostek WOP była niewystarczająca w stosunku do wyznaczonych jej zadań. W końcu września 2008 r. wyposażenie wojskowych straży pożarnych w niezbędny sprzęt odbiegało od norm ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej. Za dużo było samochodów ratowniczo-gaśniczych typu średniego i ciężkiego, przyczep gaśniczych, środka pianotwórczego, brak było natomiast m.in. 4 lotniskowych samochodów ratowniczo-gaśniczych, 81 przenośnych działek wodno-pianowych, prawie 11 ton proszku gaśniczego. Brakowało też agregatów prądotwórczych, ubrań ochronnych, radiotelefonów, sprzętu do ochrony dróg oddechowych. Tylko 92 wojskowe straże pożarne miały urządzenia do łączności bezprzewodowej z jednostkami PSP. Niedobory specjalistycznego wyposażenia sięgały od 20% do nawet 100% normatywu.

Na ponad 2,7 tys. przyznanego etatów, w Wojskowej Ochronie Przeciwożarowej zatrudnionych było 1.736 osób (64%), w tym 1.665 w wojskowych strażach. Nieobsadzone pozostawały głównie stanowiska ratowników i kierowców. Zasadniczymi przyczynami niepełnej obsady były relatywnie niskie płace oraz brak kandydatów o wymaganych kwalifikacjach. W wojskowych strażach pożarnych pełniło służbę także 666 żołnierzy zasadniczej służby wojskowej. Oznacza to, iż profesjonalizacja Sił Zbrojnych, polegająca m.in. na likwidacji tej służby, spowoduje dalsze pogłębienie problemów kadrowych w wojskowych strażach.

Plan rozwoju systemu zabezpieczenia przeciwpożarowego Sił Zbrojnych RP w latach 2007-2012 przewiduje zmniejszenie liczby jednostek wojskowych straży pożarnych z obecnych 139 do 99. Zostaną one utrzymane jedynie w tych jednostkach, w których konieczne jest zabezpieczenie procesów technologicznych o dużym ryzyku pożaru i wybuchu – uzasadniał Minister Obrony Narodowej. NIK zwraca uwagę, że decyzje o zmniejszeniu liczby wojskowych straży pożarnych nie zostały poprzedzone wspólną analizą szefów delegatur Wojskowej Ochrony Przeciwożarowej z dowódcami jednostek wojskowych.

Żołnierze zawodowi i pracownicy wojska zatrudnieni w 40 wojskowych strażach pożarnych nie spełniali wymogów kwalifikacyjnych, określonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz szefa resortu obrony narodowej. Prawie 140 spośród nich nie miało wykształcenia ogólnego, a 602 kwalifikacji zawodowych (pożarniczych). System szkolenia w zawodzie strażaka dla żołnierzy zawodowych i pracowników wojska uniemożliwiał jednak objęcie nimi niezbędnej liczby osób. W latach 2007-2008 przeszkolono ich tylko 635, co stanowiło 43% potrzeb. Kontrolujący stwierdzili, że szefowie kilku delegatur Wojskowej Ochrony Przeciwożarowej nie uzgodnili z komendantami Państwowej Straży Pożarnej rodzaju sił i środków kierowanych do akcji ratowniczych na terenie jednostek wojskowych i obszarze województwa oraz granic wzajemnej pomocy.

Ważniejsze wnioski

- przeanalizowanie faktycznych możliwości wykonywania przez WOP zadań w komórkach i jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych;
- wyposażenie jednostek WOP w niezbędny sprzęt pożarniczy i specjalistyczny.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie ratownictwa wodnego	Ocena funkcjonowania ratownictwa wodnego, z uwzględnieniem jego organizacji oraz sposobu i źródeł finansowania.	Kontrolą objęto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, stowarzyszenia: Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, WOPR w Katowicach, Mazurską Służbę Ratowniczą, Mazurskie WOPR, WOPR Województwa Pomorskiego, Wojewódzkie WOPR w Katowicach, a także m.st. Warszawę oraz gminy: Nieporęt, Olsztyn, Ruciane-Nida, Serock, Sopot Wieliszew, Władysławowo i Żywiec.

Synteza

W latach 2007-2008 stowarzyszenia statutowo zajmujące się ratownictwem wodnym przeprowadziły 5,9 tys. akcji ratowniczych, udzielając pomocy 9,1 tys. osobom.

Największa organizacja – WOPR – posiadała m.in. 518 łodzi i pontonów wyposażonych w silniki, 623 łódzie wiosłowe, 61 samochodów, sprzęt do udzielania pomocy przedlekarskiej. Działania ratownicze na wodzie prowadziły też wyspecjalizowane służby Państwowej Straży Pożarnej oraz Policji. Oceniając pozytywnie pracę specjalistycznych jednostek Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że, oprócz niewystarczającej ilości i jakości posiadanego przez nie wyposażenia, największym problemem ratownictwa wodnego był brak spójnego systemu jego funkcjonowania, precyzyjnie określającego kompetencje poszczególnych podmiotów, ich wzajemne relacje oraz źródła finansowania.

Ogólny charakter regulacji *art. 54 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej*, zobowiązującej gminy do zapewnienia bezpieczeństwa korzystającym z wód, oraz niedoprecyzowanie tych kwestii w *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie określenia bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne* budziły wątpliwości interpretacyjne podmiotów zobowiązanych do stworzenia odpowiednich ku temu warunków. Powodowało to, że niejednokrotnie nie podejmowały one niezbędnych przedsięwzięć, mimo iż na ich terenie występowały liczne zagrożenia z tym związane. Brak przy tym było rozwiązań wymuszających realizację stosownych zadań, a także niezbędnych mechanizmów kontrolnych. Z jednej strony były więc takie gminy jak Olsztyn i Sopot, które m.in. finansowały prace zwiększające bezpieczeństwo nad wodami oraz wydawały w tym celu przepisy prawa miejscowego, z drugiej – gminy (np. Ruciane-Nida lub Żywiec), których władze nie podejmowały żadnych starań bądź ich zabiegi nie miały rzeczywistego wpływu na stan bezpieczeństwa. W dużym stopniu decydowała więc o nim sprawność struktur lokalnych.

NIK stwierdziła, że zarówno na szczeblu krajowym jak i lokalnym nie sporządzano kompleksowych analiz stanu ratownictwa wodnego i jego funkcjonowania, co powodowało, że niejednokrotnie podejmowane działania miały charakter doraźny. Bez takiej analizy, obejmującej obszar całego kraju, nie jest możliwe stworzenie spójnego systemu ratownictwa. W planach zarządzania kryzysowego nie uwzględniano możliwości wystąpienia zdarzeń masowych na wodzie, chociaż na terenie gmin objętych badaniem znajdują się rozległe akweny wodne. Istotnym problemem w funkcjonowaniu ratownictwa wodnego był brak jednolitego systemu łączności, niezbędnego do prowadzenia akcji ratowniczych. Również systemy powiadamiania, oparte na ogólnokrajowych numerach alarmowych, nie zostały zintegrowane, co uniemożliwiało szybką wymianę informacji między podmiotami niosącymi pomoc.

Poddane kontroli kąpieliska i pływalnie były prawidłowo zorganizowane i oznakowane, miały wymaganą liczbę ratowników, sprzęt ratowniczy i medyczny. Obowiązujące regulacje dotyczące ich wyposażenia powinny jednak zostać znowelizowane, gdyż nakazują wyposażenie tych obiektów w sprzęt i środki, które niejednokrotnie zostały już wycofane z produkcji lub zastąpione przez nowocześniejsze. Od 2007 r. do końca II kwartału 2009 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, do którego należy nadzór nad ratownictwem wodnym, przekazał specjalistycznym organizacjom 7,5 mln zł dotacji, co w przeliczeniu na jednego obywatela wyniosło średnio 8 groszy rocznie. NIK zwraca uwagę, że jego nadzór sprowadzał się w istocie do sprawdzenia prawidłowości wykorzystania przekazanych środków, gdyż nie miał praktycznych możliwości władczo oddziaływać na podmioty funkcjonujące w ramach ratownictwa wodnego.

Ważniejsze wnioski

– opracowanie kompleksowej analizy stanu ratownictwa wodnego, ze szcze-

gólnym uwzględnieniem rozwiązań prawnych, możliwości kadrowych i sprzętu pozostającego w dyspozycji zainteresowanych podmiotów;
– podjęcie prac legislacyjnych w ce-

lu stworzenia ram prawnych funkcjonowania ratownictwa wodnego.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
<p>Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia w 2007 r., z uwzględnieniem kosztów związanych z zawieraniem ugód na świadczenia zdrowotne wykonane ponad limit określony w umowach zawartych ze świadczeniodawcami w latach 2003-2006</p>	<p>Ocena wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia w 2007 r.</p>	<p>Kontrolę przeprowadzono w Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia.</p>

Synteza

Opracowany przez prezesa NFZ projekt planu finansowego na 2007 r. nie spełniał wymogów *ustawy o świadczeniach zdrowotnych*, albowiem sporządzony został w oparciu o *Prognozę kosztów na lata 2007-2009*, niezgodną, wbrew ustawowemu obowiązkowi, z ministrami zdrowia i finansów. NIK negatywnie oceniła też jego wykonanie, zwracając m.in. uwagę na liczne nieprawidłowości finansowe w działaniu Funduszu. W 2007 r. przychody NFZ wyniosły ogółem ponad 44 mld zł – 100,96% planu po zmianach i w porównaniu z wykonaniem roku poprzedniego były wyższe o 17%, natomiast koszty wyniosły prawie 42,3 mld zł, w tym koszty świadczeń zdrowotnych dla ubezpieczonych – 40,1 mld zł, czyli były wyższe o 11,5% niż w 2006 r.

Ubezpieczeniem objętych było 37,3 mln osób, w tym za pośrednictwem ZUS – ponad 31 mln, KRUS – 2,8 mln oraz równocześnie ZUS i KRUS – 1,3 mln osób, co nie było sytuacją prawidłową, albowiem powinny się one znajdować w ewidencji tylko jednej z tych instytucji. Ponadto, 145,8 tys. osób, mimo że opłacało składki, nie było zgłoszonych do ubezpieczenia.

W 2007 r. Fundusz zawarł z jednostkami medycznymi ponad 44 tys. umów na świadczenie usług zdrowotnych na kwotę 33,6 mld zł. Działania zarządu Funduszu zmierzające do pełnego wykorzystania zaplanowanych środków na zakup świadczeń zdrowotnych, podjęte przed końcem 2007 r., nie zostały uwieńczony powodzeniem. Mimo podpisywania aneksów do umów, rzeczywiste ich wykonanie w poszczególnych rodzajach świadczeń odbiegało od wielkości zaplanowanych.

Fundusz finansował świadczenia zdrowotne wykonane ponad limit określony w umowach na 2007 r. i lata 2003-2006 przez zawieranie ugód pozasądowych, na podstawie przepisów *Kodeksu cywilnego*. W opinii NIK nie było do tego podstawy, gdyż między stronami umów na lata 2003-2006 nie istniał już stosunek prawny, zaś finansowanie umów z 2007 r. mogło odbywać się wyłącznie z zachowaniem reguł ustalonych przez *ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej*, która takiej formy nie przewiduje. NIK przywołała też uchwałę Sądu Najwyższego, który uznał, że ubezpieczeni mają prawo do świadczeń tylko w zakresie określonym umową zawartą przez NFZ z zakładem opieki zdrowotnej. Jedynie zabiegi ratujące życie, zgodnie z ustawą, mogą być sfinansowane przez NFZ, mimo że nie były zapisane w umowie. Tymczasem, w 2007 r. dyrektorzy oddziałów wojewódzkich Funduszu zawarli łącznie ponad 6,8 tys. ugód pozasądowych na kwotę 251,5 mln zł. NIK zwróciła uwagę, że ugody te miały charakter uznaniowy, co było działaniem nierzetelnym i mogło sprzyjać korupcji.

NIK negatywnie oceniła też wykonanie *ustawy o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń*. Koszty związane z jej realizacją wyniosły w samym tylko 2007 r. 4,6 mld zł. Jednak wzrostu zobowiązań Funduszu wobec świadczeniodawców z tego tytułu – czyli podwyżki wynagrodzeń – nie powiązano z realizacją świadczeń zdrowotnych, co było podstawowym założeniem tej regulacji.

Ważniejsze wnioski

– zweryfikowanie osób zarejestrowanych w Centralnym Wykazie Ubezpieczonych, a niezgłoszonych formalnie

do ubezpieczenia zarówno przez ZUS, jak i KRUS;

– ustalenie personaliów niezidentyfikowanych osób wpłacających składki;
– wyeliminowanie, bądź zdecydowane zmniejszenie liczby przypadków nieprze-

strzegania obowiązujących wymogów prawnych przy wydatkowaniu środków publicznych.

Tytuł kontroli

Zasady działania i finansowania zakładów aktywności zawodowej

Cel

Ocena wykorzystania środków publicznych, przeznaczonych na utworzenie i funkcjonowanie zakładów aktywności zawodowej oraz podejmowanych przez nie działań związanych z przygotowaniem zatrudnionych w nich osób niepełnosprawnych do pracy w otwartym środowisku.

Zakres

Kontrolą objęto 20 zakładów aktywności zawodowej.

Synteza

W 2008 r. w Polsce funkcjonowało 57 zakładów aktywności zawodowej, które zatrudniały 1.732 osoby niepełnosprawne. Jednostki te miały być ogniwem pośrednim między warsztatami pracy chronionej a otwartym rynkiem pracy i zatrudniać osoby, które w wyniku rehabilitacji nabyły określone umiejętności zawodowe. Oceniając krytycznie wykorzystanie środków publicznych na utworzenie i działalność zakładów aktywności zawodowej, NIK zwróciła uwagę, iż stan taki jest rezultatem m.in. niespójnych przepisów prawnych, a także nieskutecznego nadzoru Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W końcu czerwca 2008 r. w objętych kontrolą zakładach aktywności zawodowej pracowało 718 niepełnosprawnych, ale tylko co trzeci wcześniej uczestniczył w warsztatach terapii zajęciowej, a prawie połowa miała już staż zawodowy, w tym nawet uprawniający do otrzymania emerytury. Ponad 70% pracowników nie posiadało wskazania powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności o celowości zatrudnienia w zakładach. Zdarzało się nawet, że pracowały w nich osoby, które w ocenie zespołów orzeczniczych nie kwalifikowały się albo nie wymagały zatrudnienia w specjalistycznej placówce, potrzebowały natomiast innej formy aktywności zawodowej – np. uczestnictwa w warsztatach terapii zajęciowej. Objęte kontrolą podmioty powoływały się na opinie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, z których wynikało, że *ustawa o rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych oraz rozporządzenie w sprawie zakładów aktywności zawodowej* nie zobowiązują ich zakładów aktywności zawodowej do przyjmowania do pracy wyłącznie osób posiadających wskazania do zatrudnienia. Zdaniem NIK, przyjęcie takiej interpretacji przepisów, nieuwzględniającej oceny zespołów orzeczniczych, podważałoby system i zasadność orzekania o stopniu niesprawności i formułowania określonych zaleceń. Wszystkie jednostki opracowywały roczne programy rehabilitacji zawodowej i społecznej. Były one jednak bardzo ogólne i nie dawały jednoznacznej odpowiedzi, czy pracownicy osiągnęli już wymagany stopień sprawności, co z kolei było niezbędne do sporządzania planów ich zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Tylko pięć zakładów ustaliło je dla 27 osób, tj. dla 3,8% niepełnosprawnych pracowników. Koszt utworzenia 20 zakładów aktywności zawodowej wyniósł 27,8 mln zł, w tym 86,5% stanowiły środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Według NIK, zarząd funduszu i marszałkowie województw bezkrytycznie przyjmowali do dofinansowania z zasobów Funduszu wszelkie propozycje przedkładane przez organizatorów zakładów. Co czwarty z nich w ogóle nie partycypował finansowo w kosztach powstania placówki. Począwszy od 2006 r. do końca I półrocza 2008 r. na funkcjonowanie zakładów wydatkowano 43,5 mln zł, z tego 31,8 mln zł pochodziło ze środków PFRON. Ogólnikowe zapisy w obowiązujących aktach prawnych związanych z podziałem kosztów na działalność usługowo-rehabilitacyjną i gospodarczą powodowały, że zakłady aktywizacji zawodowej dowolnie ustalały zasady owego podziału. Koszty te nie były weryfikowane, chociaż miały bezpośredni wpływ na dofinansowanie ze środków PFRON. Kontrolujący stwierdzili, że tylko 7 zakładów dokonywało wpłat na rachunek bankowy PFRON z tytułu zwolnień z podatku dochodowego od osób fizycznych, także 7 przekazywało środki uzyskane z tytułu zwolnień z podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego na zakładowy fundusz aktywności. Aż w 15 zakładach aktywizacji zawodowej wystąpiły nieprawidłowości w wykorzystaniu środków tego funduszu, gdyż przeznaczano je m.in. na finansowanie wydatków związanych z działalnością gospodarczą, w tym także wynagrodzeń pracowników. Po 30 lipca 2007 r. – w związku ze zmianą zasad liczenia wskaźnika osób niepełnosprawnych w stosunku do innych pracowników – co czwarty zakład nie spełniał statusu zakładu aktywizacji zawodowej, co wynikało m.in. ze sprzecznej interpretacji przepisów, przekazanej placówkom przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.

Ważniejsze wnioski

– przygotowanie nowych regulacji prawnych, usprawniających funkcjonowanie zakładów aktywizacji zawodowej oraz gwarantujących gospodarne i ce-

lowe wydatkowanie środków PFRON i zakładowych funduszy aktywności.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja niektórych zadań w zakresie pomocy społecznej na rzecz dzieci przez wybrane jednostki administracji samorządowej powiatów	Ocena wywiązywania się administracji samorządowej powiatów z niektórych zadań określonych w <i>ustawie o pomocy społecznej</i> .	Kontrolę przeprowadzono w 26 powiatowych centrach pomocy rodzinie (PCPR) oraz 14 miejskich ośrodkach pomocy społecznej. Obejmowała ona lata 2007-2008 (I półrocze).

Synteza

NIK, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie oceniła realizację zadań objętych kontrolą. Spośród 40 skontrolowanych jednostek, 7 wykonywało je prawidłowo, w pozostałych ujawniono jednak uchybienia bądź nieprawidłowości.

Kontrolujący ustalili, iż opracowanie powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych w wielu wypadkach nie zostało poprzedzone stosowną diagnozą, ani konsultacjami z instytucjami zajmującymi się tą problematyką. Zbyt rzadko aktualizowane były wywiady środowiskowe dotyczące sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, a informacje docierały do sądów opiekuńczych z opóźnieniem. Opieszale i nieskutecznie ściągano należności od rodziców dzieci przebywających w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Nie przestrzegano uregulowań prawnych dotyczących procesu usamodzielniania się wychowanków. NIK zwróciła także uwagę na niedostosowanie w połowie skontrolowanych jednostek bazy lokalowej do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej.

Brak konsultacji z instytucjami działającymi na rzecz pomocy społecznej oraz diagnozy problemów społecznych wskazuje, że wyznaczone zadania realizowano tylko formalnie. Rzetelną ocenę ich wykonania utrudnia fakt, że w prawie 60% strategii nie określono sposobów i harmonogramów realizacji celów, kosztów, źródeł finansowania, a w prawie 40% nie wskazano osób odpowiedzialnych za realizację i koordynację poszczególnych przedsięwzięć.

Na pozytywną ocenę zasługują działania skontrolowanych jednostek, prowadzące do pozyskiwania kandydatów na rodziny zastępcze. Należy jednak zauważyć, że w niemal 30% powiatów nie znaleziono zainteresowanych tą formą opieki, co w okresie objętym kontrolą doprowadziło do zwiększenia liczby wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

NIK zwróciła uwagę na brak współpracy PCPR i miejskich ośrodków pomocy społecznej z ustanawiającymi rodziny zastępcze sądami, które często nie brały pod uwagę ich negatywnych opinii, bądź przekazywały postanowienia o utworzeniu rodzin zastępczych bez potwierdzenia, że spełniają one ustawowe kryteria.

Istotny problem stanowił także nadzór nad sytuacją dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych, który uznany został za prawidłowy w zaledwie 65% skontrolowanych jednostek. W wielu z nich wskutek braków kadrowych nie przestrzegano wymaganej częstotliwości przeprowadzania wywiadów środowiskowych. Również tylko 65% jednostek wywiązywało się z obowiązku przedkładania sądom informacji o sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych i sytuacji ich naturalnych rodzin.

NIK pozytywnie oceniła natomiast fakt udzielenia pomocy finansowej wszystkim rodzinom zastępczym, które wystąpiły z takim wnioskiem oraz sposób wydawania decyzji o odpłatności rodziców naturalnych za pobyt dzieci w rodzinach zastępczych, mimo że wpływ z tego tytułu były znacznie niższe od ustalonych kwot, a działania w celu ich wyegzekwowania okazywały się mało skuteczne. W większości przypadków na pozytywną ocenę zasługuje też pomoc w usamodzielnianiu się wychowanków, wspieranie odbudowy więzi rodzinnych i społecznych, motywowanie do podnoszenia kwalifikacji i podejmowania zatrudnienia, pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia w społeczeństwie oraz prowadzenie specjalistycznego poradnictwa.

Ważniejsze wnioski

- zapewnienie profesjonalnego wsparcia rodzinom biologicznym, mającym problemy z wypełnianiem funkcji opiekuńczo-wychowawczych;
- przyjęcie rozwiązań, które zachę-

ciłyby do tworzenia rodzinnej opieki zastępczej;

- usprawnienie współpracy między sądami rodzinnymi a powiatowymi centrami i miejskimi ośrodkami pomocy społecznej na etapie ustanawiania rodzin zastępczych.

Tytuł kontroli

Realizacja wybranych zadań Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych w latach 2006-2008 (I półrocze)

Cel

Ocena działań Ministra Zdrowia, prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia oraz kierowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej na rzecz zwalczania chorób nowotworowych w ramach wymienionego wyżej programu.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Zdrowia, centrali i 16 oddziałach wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia oraz w 48 samodzielnych zakładach opieki zdrowotnej specjalizujących się w diagnostyce i leczeniu nowotworów złośliwych.

Synteza

Nowotwory złośliwe są drugą, po chorobach układu krążenia, przyczyną zgonów w Polsce – umiera na nie 26% mężczyzn i 23% kobiet. Działania podejmowane w ramach ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego *Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych* mają przyczynić się do zahamowania wzrostu zachorowań, utworzenia systemu ciągłego monitorowania skuteczności zwalczania nowotworów, osiągnięcia średnich europejskich wskaźników ich wczesnego wykrywania, a także skuteczności leczenia. Jednak już na etapie przygotowania założeń do projektu przedmiotowej ustawy, zostały popełnione poważne błędy.

Powołany przez Ministra Zdrowia zespół, który miał opracować program, nie wywiązał się z tego zadania. Roboczy dokument pn. *Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych na lata 2004-2007*, sporządzony przez Centrum Onkologii – Instytut im. Marii Skłodowskiej-Curie w Warszawie, nie został natomiast przez niego zatwierdzony. W rezultacie weszła w życie wspomniana ustawa, która powstała w oparciu o program niezaakceptowany przez Ministra Zdrowia, stanowiąc podstawę do wydatkowania środków publicznych. Minister wdrażając program nie miał wystarczających informacji o stanie kadr i uwarunkowaniach technicznych świadczeniodawców, realizujących profilaktyczne programy zdrowotne. Nie zapewnił także warunków do bezstronnego działania komisji konkursowych, wyłaniających wykonawców programu oraz odpowiedniej kontroli jakości badań mammograficznych. W 2007 r. aż 110 pracowni mammograficznych, spośród 294 ocenianych (37,4%), nie spełniało wymagań technicznych oraz w zakresie jakości tych badań. Minister Zdrowia zlecił kontrole jakości świadczeń profilaktyki raka piersi, w tym wyposażenia pracowni mammograficznych, centralnemu i wojewódzkim ośrodkom koordynującym program, mimo iż nie były one uprawnione do przeprowadzania testów specjalistycznych.

W 2008 r., wbrew opiniom komisji konkursowej, Minister Zdrowia przyznał Centrum Onkologii w Bydgoszczy 10 mln zł na kupno drugiego urządzenia w ramach programu tomografii pozytonowej (PET-CT), chociaż funkcjonujące było wykorzystane zaledwie w 50%. Oddziały wojewódzkie NFZ niedostatecznie weryfikowały wiarygodność ofert świadczeniodawców, pod kątem spełniania wymaganych warunków w zakresie kwalifikacji kadry lekarskiej, wyposażenia w sprzęt i aparaturę medyczną oraz liczby wykonanych badań cytologicznych i mammograficznych. Konsekwencją tych działań było zawieranie umów ze świadczeniodawcami, którzy nie spełniali wymogów określonych przez zarząd Funduszu. Planując koszty realizacji programu zapobiegania raka szyjki macicy i raka piersi, oddziały NFZ nie dostosowały ich do rzeczywistych możliwości świadczeniodawców, dopuszczając do niewykorzystania środków w wysokości 88,2 mln zł.

Kontrolujący ustalili, że jeden ze szpitali przez ponad dwa lata zlecał jednostce niepublicznej wykonanie badań histopatologicznych o wartości prawie 1,5 mln zł, mimo iż sam posiadał aparaturę do ich przeprowadzenia.

NIK odnotowała znaczne dysproporcje związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych lekarzy rodzinnych i podstawowej opieki zdrowotnej. W ramach *Programu szkolenia lekarzy rodzinnych i podstawowej opieki zdrowotnej – jednodniowe minimum onkologiczne*, w województwie mazowieckim przeszkolono 506 lekarzy, zaś w województwie dolnośląskim – ani jednego. NIK zwróciła uwagę, że na organizatora innego szkolenia, z zakresu diagnostyki nowotworowej, wybrano Centrum Onkologii w Warszawie, pomijając dziesięciokrotnie tańszą ofertę spółki Medius, co umożliwiło wypłacanie wynagrodzeń w wysokości nawet kilkaset tysięcy złotych osobom prowadzącym program w latach objętych badaniem.

Ważniejsze wnioski

– zweryfikowanie kosztownych, małoefektywnych działań administracyjno-logistycznych prowadzonych w ramach *Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych*;

– wprowadzenie skutecznych mechanizmów kontrolnych, zapewniających przestrzeganie obowiązujących przepisów przy wydatkowaniu środków publicznych;
– zapewnienie bezstronności komisji konkursowych w wyborze wykonawców poszczególnych zadań programu;

– zawieranie umów z zakładami opieki zdrowotnej o udzielanie świadczeń w ramach profilaktycznych programów zdrowotnych, które spełniają wszystkie wymogi określone przez prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja Rządowego Programu – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich	Ocena sposobu przyznawania przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dotacji ze środków FIO oraz ich wykorzystania przez dotowane organizacje.	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz w 22 organizacjach pozarządowych.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej Rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w latach 2005-2007, mimo nieprawidłowości powodujących obniżenie efektywności wykorzystania środków i realizacji celów. Program FIO powstał, by pobudzać inicjatywy obywatelskie dzięki dotowaniu organizacji pozarządowych, które nie prowadzą działalności dla zysku. Od 2007 r. celem strategicznym jest zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych, co, zdaniem NIK, powinno pociągać za sobą modyfikację bezpośrednich celów FIO. Projekty zgłaszane przez instytucje wybierano w otwartym konkursie ofert i dotowano do 90% kosztów realizacji. W czterech konkursach, przeprowadzonych w latach 2005-2007, spośród ponad 6 tys. zgłoszonych wybrano 2,1 tys. projektów, przyznając na ten cel 106,3 mln zł.

Nieustalenie przez Ministra PIPS wymiernych wskaźników realizacji celów FIO utrudniło weryfikację dotowanych projektów, sprowadzając jej zakres do oceny samych działań, a nie ich efektów. Wiele problemów nastręczało też ustalenie, jakie projekty najlepiej odpowiadają celom FIO i w związku z tym powinny być dotowane w pierwszej kolejności. Ponadto, ze względu na brak standardów jakości i kosztów dotowanych zadań, nie zawsze wybierano te z nich, których realizacja dałaby najlepsze efekty. Niezgodnie z *ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* pomijano przy zlecaniu zadań beneficjentom przepisy *ustawy o pomocy społecznej*, które nakazują uwzględnić m.in. jakość działania i wkład środków własnych dotowanych instytucji. Również niezgodnie z tą ustawą MPiPS przyznało dotacje dla 6% projektów niezakwalifikowanych w wyniku konkursu ofert. Spośród 22 skontrolowanych organizacji na pozytywną ocenę zasłużyło 18, jednak w 10 stwierdzono nieprawidłowości, a w 7 uchybienia. Negatywnie NIK oceniła realizację zadań przez 4 organizacje.

Najwięcej nieprawidłowości miało miejsce w ewidencji księgowej dotowanych organizacji oraz sprawozdawczości. Z powodu przekraczania limitów wynagrodzeń NIK zobowiązała 3 organizacje do zgłoszenia prowadzonej działalności gospodarczej. Najwyższe wynagrodzenia wypłacano w organizacjach, których limit nie dotyczył, ponieważ nie prowadziły działalności odpłatnej, utrzymując się wyłącznie z dotacji publicznych. Limit wynagrodzeń obchodzono też drogą zlecenia podwykonawstwa, którego nie wykazywano w umowach z ministerstwem.

Istotnym utrudnieniem w korzystaniu ze środków FIO był długi okres oczekiwania na rozstrzygnięcie konkursu. W rezultacie na wykonanie zadania pozostawało z reguły mniej niż pół roku, a w skrajnych przypadkach niespełna miesiąc. Ministerstwo naruszało *ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* pomijając istotne elementy oceny projektów. Nie określono też jednolitych i wymiernych kryteriów merytorycznej oceny projektów, co utrudniało porównywalność ocen różnych ekspertów. Wnioski oceniało dwóch ekspertów, a przy dużej różnicy punktów – dodatkowo trzeci, ale właśnie dodawanie przyznanych przez niego punktów do sumy poprzednich stanowiło istotną wadę procedury, ponieważ w rezultacie premiowano słabsze projekty. Nadzór ministerstwa nad realizacją Programu FIO osłabiał niejasne określenie zasad wnoszenia wkładu własnego i partnerstwa. Weryfikacja rezultatów często sprowadzała się do stwierdzenia wykonania dotowanych działań. W ocenie NIK wybór projektów dokonywany był niejednokrotnie w oparciu o subiektywne oceny ekspertów. Odnotowano także wzrost kosztów obsługi FIO po przekazaniu jej przez MPiPS jednostce budżetowej. Zdaniem NIK rozwiązanie to wymaga analizy.

Ważniejsze wnioski

- wprowadzenie jednolitych mierników, zapewniających porównywalność oceny wniosków i sprawozdań;
- stosowanie wymiernych metod oceny realizacji programów i skuteczności wykorzystania środków;
- przyznawanie środków przede wszystkim na zadania najlepiej spełniające cele FIO i do regionów wymagających aktywizacji inicjatyw społecznych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia w 2008 r.	Ocena wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia w 2008 r.	Kontrolę przeprowadzono w centrali Narodowego Funduszu Zdrowia oraz w Ministerstwie Zdrowia.

Synteza

W 2008 r. przychody Narodowego Funduszu Zdrowia wyniosły 52,8 mld zł. W relacji do planu po zmianach i przesunięciach stanowiło to 107% oraz 120% – w relacji do wykonania planu w 2007 r. W 2008 r., podobnie jak w dwóch latach poprzednich, nie zostały w pełni wykorzystane środki przewidziane w planie finansowym na zakup świadczeń opieki zdrowotnej. Jego wykonanie kształtowało się w granicach od 89% w Oddziale Mazowieckim do 99,6% w Oddziale Podkarpackim. Zróżnicowanie to było wynikiem obowiązującego w 2008 r. algorytmu podziału środków, preferującego duże ośrodki.

W 2008 r. świadczeniodawcy nie wywiązali się z kontraktów (planów rzeczowo-finansowych) na kwotę ponad 1 mld zł. (1,9% planu po zmianach). Wartość wykonanych przez nich, a nieujętych w księgach rachunkowych i nieopłaconych ponadumownych świadczeń medycznych, wyniosła 418,8 mln zł. W porównaniu ze stanem na koniec 2007 r. (96,6 mln zł), wartość świadczeń zdrowotnych udzielonych ponad limit określony w umowach zwiększyła się na koniec 2008 r. o 332,2 mln zł. Oddziały wojewódzkie NFZ w ramach rozliczenia planu finansowego za 2008 r. wypłaciły wynagrodzenia świadczeniodawcom w formie ugód pozasądowych za świadczenia nie mające charakteru ratujących życie. Po zakończeniu roku obrachunkowego i po rozliczeniu kontraktów zawarto prawie 1,8 tys. takich umów na kwotę 44,7 mln zł. W przeciwieństwie do lat poprzednich, ugody były zawierane według jednolitych zasad określonych przez prezesa NFZ.

NIK podtrzymała swoje stanowisko wyrażone po przeprowadzeniu poprzedniej kontroli, zgodnie z którym zapłata za świadczenia zdrowotne udzielone ponad limit określony w umowach, które wygasły, została dokonana bez podstawy prawnej. Zwróciła jednak uwagę, że przestrzeganie zasady płacenia jedynie za świadczenia objęte limitem może w konsekwencji ograniczać dostęp do nich osobom ubezpieczonym. Mimo to Minister Zdrowia nie podjął inicjatywy legislacyjnej, a prezes NFZ nie wnioskował o uchwalenie przepisów, które stanowiłyby podstawę prawną do przekazywania środków finansowych za świadczenia wykonane ponad limit określony w umowach.

Wprowadzenie nowego systemu rozliczeń w lecznictwie szpitalnym drogą ustalenia jednolitych grup pacjentów było zasadne, ale jego wdrożenie cechował nadmierny pośpiech, uniemożliwiający wykorzystanie wszystkich danych z akcji pilotażowej. System ten formalnie wszedł w życie w czerwcu 2008 r., na podstawie zarządzenia prezesa NFZ, które do końca roku było aż 6-krotnie nowelizowane. Wskutek pośpiechu oddziały wojewódzkie NFZ musiały w II półroczu 2008 r. opracować aneksy do większości umów obowiązujących w poprzednich okresach rozliczeniowych, chociaż – w opinii Biura Prawnego centrali NFZ – wielokrotne dołączanie aneksów do umów było niezgodne z *art. 156 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*. W ocenie NIK, przedłużenie okresu obowiązywania umów nie wynikało jednak z chęci obejścia przepisów, ale miało służyć zapewnieniu nieskrępowanego dostępu do świadczeń osobom ubezpieczonym.

Funkcjonujące w Narodowym Funduszu Zdrowia procedury weryfikacji danych o wykonanych świadczeniach zdrowotnych NIK oceniła jako nieskuteczne. Kontrola wykazała m.in., że oddziały Funduszu zawarły umowy z 46 lekarzami prowadzącymi indywidualną praktykę, choć jednocześnie figurowali oni wśród personelu medycznego szpitali, z którymi NFZ zawarł umowę. Z tytułu udzielania świadczeń w prywatnych gabinetach lekarzom tym wypłacono 6,1 mln zł. W jednym z oddziałów NFZ stwierdzono prawie 3,6 tys. przypadków przedłożenia do zapłaty rachunków za świadczenia udzielone w ramach opieki ambulatoryjnej, które faktycznie miały miejsce w czasie hospitalizacji, za co Fundusz zapłacił ponad 3,8 mln zł. Kontrolujący ujawnili, że ten sam pacjent w tym samym czasie był leczony szpitalnie w dwóch odległych od siebie miejscowościach, a koszty świadczeń zostały pokryte odrębnie przez oba oddziały wojewódzkie NFZ.

Ważniejsze wnioski

– zmodyfikowanie obowiązującego algorytmu podziału środków na świadczenia opieki zdrowotnej między

centralę Narodowego Funduszu Zdrowia a oddziały wojewódzkie, w celu ich lepszego wykorzystania;
– znówelizowanie *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* w celu wprowadzenia

regulacji szczególnej, stanowiącej podstawę prawną przekazywania środków za świadczenia wykonane ponad limit określony w umowach.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
<p>Wykorzystanie specjalistycznej aparatury medycznej w procesie realizacji usług medycznych, finansowanych ze środków publicznych w latach 2006-2008 (I półrocze)</p>	<p>Ocena wykorzystania przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej specjalistycznej aparatury medycznej i dostępności badań wykonywanych z jej zastosowaniem.</p>	<p>Kontrolą objęto 53 publiczne zakłady opieki zdrowotnej.</p>

Synteza

Nieprawidłowości, mające bezpośredni wpływ na dostępność świadczeń diagnostycznych i terapeutycznych, a także niegospodarność w eksploatacji majątku trwałego zakładów opieki zdrowotnej sprawiły, że NIK negatywnie oceniła wykorzystanie specjalistycznego sprzętu w świadczeniu usług medycznych. Jedną z najważniejszych przyczyn długiego oczekiwania pacjentów na badania diagnostyczne było niepełne wykorzystanie zainstalowanych w placówkach służby zdrowia urządzeń medycznych. W niemal co trzecim zakładzie nabyty ze środków publicznych drogi sprzęt nie był wykorzystywany przez dłuższy czas – nawet przez kilka lat. Była to – w ocenie NIK – rażąca niegospodarność. Mimo znacznej liczby osób zakwalifikowanych do badań, aparatura wykorzystywana była zaledwie kilka godzin na dobę. Wśród powodów należy wymienić m.in. brak personelu uprawnionego do obsługi tych zaawansowanych technicznie urządzeń, a przede wszystkim niewystarczające, w stosunku do potrzeb, środki finansowe przyznawane przez NFZ na realizację świadczeń. W rezultacie, praktycznie tylko zrobienie zdjęcia rentgenowskiego możliwe było od ręki. Okresy oczekiwania w kontrolowanych przez NIK jednostkach w wypadku tomografii komputerowej wynosiły 1,5 miesiąca, zaś rezonansu magnetycznego, usg, echokardiografu, fizykoterapii i usg Doppler – ponad 3 miesiące. W 2008 r. ponad 30% pacjentów na badanie elektromiografem musiało czekać powyżej 90 dni.

W zdecydowanej większości, bo ponad 90% lecznic, nie był przestrzegany ustawowy obowiązek udzielania świadczeń zdrowotnych według kolejności zgłaszania się pacjentów – czyli, w założeniu przynajmniej, w sposób zapewniający równy, sprawiedliwy, niedyskryminujący i przejrzysty dostęp do badań. Na niektóre rodzaje zabiegów list oczekujących nie prowadzono, bądź sporządzano je tak nierzetelnie, że nie było możliwe sprawdzenie, czy chorzy przyjmowani są według kolejności zgłoszeń. Świadczeniodawcy nie wywiązywali się z ustawowego obowiązku informowania NFZ o średnim czasie oczekiwania na przyjęcie oraz o łącznej liczbie oczekujących. Tym samym mało wiarygodne były informacje o listach oczekujących i średnim czasie oczekiwania gromadzone w centralnym wykazie NFZ. Stan ten miał swoje dalsze konsekwencje, ponieważ świadczeniodawcy odmawiali dalszych zapisów na listy oczekujących, jeśli wyczerпали limit środków z NFZ na dany okres sprawozdawczy.

Istniała jednocześnie rozpowszechniona praktyka udostępniania sprzętu medycznego, będącego własnością zakładów opieki zdrowotnej, osobom fizycznym i prawnym świadczącym usługi zdrowotne. Kontrolerzy NIK badając te kwestie ujawnili fakty wskazujące na możliwość popełnienia przestępstw, polegających na niedopełnieniu obowiązku dbałości o interesy finansowe publicznej służby zdrowia, ponieważ lecznice kupowały od prywatnych podmiotów świadczenia po cenach wyższych od kosztów, które ponosiły wykonując je samodzielnie. NIK wskazała też na nieprawidłowości towarzyszące zakupom sprzętu, stwierdzając naruszenie procedur zamówień publicznych. Kontrolerzy natknęli się na przypadki pozorowania postępowań przetargowych, celem usankcjonowania wcześniej podjętych decyzji o kupnie konkretnego urządzenia od określonego dostawcy. W niemal połowie badanych podmiotów księgi rachunkowe prowadzono nierzetelnie, nie było m.in. zapisów odzwierciedlających bieżący stan posiadania sprzętu medycznego. Nieprawidłowo ujmowano w nich aparaturę pochodzącą z darów, ukrywano przed organami założycielskimi okoliczności, które powodowałyby konieczność zwrotu dotacji uzyskanych na zakup urządzeń medycznych. Kontrola wykazała, że aż 88% zakładów rentgenodiagnostycznych nie gwarantowało warunków bezpiecznego stosowania urządzeń, a nad 60% jednostek nie przestrzegało ustawowego wymogu wykonywania badań wyłącznie sprzętem sprawdzonym. Na jakość i bezpieczeństwo badań miało też wpływ znaczne wyeksploatowanie używanych aparatów – ponad 40% z nich wyprodukowano przed 2000 r., a najstarsze używane urządzenia medyczne miały ponad 40 lat.

Ważniejsze wnioski

- wzmocnienie nadzoru organów założycielskich nad funkcjonowaniem publicznych lecznic;
- zapewnienie kadry niezbędnej do wykonywania świadczeń medycznych;
- zapewnienie bezpiecznych warunków wykonywania diagnostyki aparaturą wytwarzającą promieniowanie jonizujące.

Tytuł kontroli

Monitoring środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego

Cel

Ocena wypełniania przez Polskę Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego oraz Ramowej Dyrektywy Wodnej Parlamentu Europejskiego, w części dotyczącej prowadzenia monitoringu jakości wód morskich.

Zakres

Kontrolą objęto: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska w Gdańsku, Olsztynie i Szczecinie oraz Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Oddział Morski w Gdyni.

Synteza

Na podstawie Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, czyli tzw. Konwencji helsińskiej, powołany został Zintegrowany Program Monitoringu Morza Bałtyckiego COMBINE. Jednocześnie Ramowa Dyrektywa Wodna zobowiązywała państwa – strony konwencji, a więc wszystkie kraje nadbałtyckie, do utworzenia programów monitorowania wód przybrzeżnych i przejściowych. Koordynacja realizacji i przestrzegania Konwencji helsińskiej powierzona została specjalnemu organowi – Komisji Helsińskiej. Polska podjęła się wprowadzania w życie programu COMBINE na podstawie fakultatywnego zalecenia tej komisji, zgodnie z wytycznymi zawartymi w „Podręczniku do programu COMBINE”. Przewidziane dyrektywą wodną badanie wód przejściowych i przybrzeżnych dokonywane było w 2007 r. w oparciu o projekty rozporządzeń Ministra Środowiska dotyczących sposobu prowadzenia monitoringu, a także zalecenia GIOŚ w sprawie lokalizacji punktów pomiarowych oraz zakresu i częstotliwości pomiarów. Kontrolerzy NIK zwrócili uwagę, że mimo wejścia w życie przed ponad półtora rokiem Ramowej Dyrektywy Wodnej, ciągle nie ukazały się wymagane dla jej wdrożenia akty wykonawcze dotyczące form prowadzenia monitoringu wód i oceny ich stanu. W konsekwencji, na wodach przybrzeżnych i przejściowych badania wykonywano na podstawie nieobligatoryjnych dokumentów. Stało się to przyczyną dużej dowolności w realizacji zadań przez skontrolowane wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska.

W ramach systemu monitoringu Bałtyku działały 23 stanowiska pomiarowe na morzu otwartym – badania prowadził tam Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej na zlecenie GIOŚ – oraz 11 stanowisk na wodach przybrzeżnych i 24 na wodach przejściowych, pozostających w gestii wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w Szczecinie, Gdańsku i Olsztynie. Badane były parametry meteorologiczne i hydrologiczne oraz jakość chemiczna i biologiczna wód, w tym zawartość substancji szczególnie szkodliwych.

Kontrolerzy stwierdzili, że system finansowania tego przedsięwzięcia nie zapewniał terminowego i pełnego pokrywania kosztów prowadzonych badań. Przyznawane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej środki były niewystarczające i przekazywane z opóźnieniem. Powodowało to, że zarówno IMiGW, jak i WIOŚ corocznie wstrzymywały rozpoczęcie prac do czasu ich uzyskania. W rezultacie, Instytut otrzymywał od GIOŚ zlecenia na prowadzenie obserwacji nawet z półtoraroczną zwłoką, licząc od rozpoczęcia cyklu badawczego. Zmuszało go to do rozpoczynania badań bez umów i na własny koszt, było też powodem nieterminowego przysyłania raportów do Komisji helsińskiej. Niedostatki finansowe sprawiały, że wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska nie wykonywały pełnego zakresu badań, borykały się z problemami kadrowymi, a wyposażenie ich laboratoriów w sprzęt, urządzenia i aparaturę było niedostateczne.

W ocenie NIK, brak ustawowego nadzoru Głównego Inspektora Ochrony Środowiska nad inspektoratami wojewódzkimi powodował, że jednostki te wprowadzały zmiany w programach ochrony środowiska bez uzgodnienia z GIOŚ, rezygnowały z wykonania części badań, nie przekazywały też do centrali wyników przeprowadzonych pomiarów. Mogło to zakłócić wypełnianie przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji helsińskiej.

Ważniejsze wnioski

- wydanie rozporządzeń dotyczących sposobu i formy prowadzenia monitoringu wód powierzchniowych;
- ustalenie zasad finansowania mo-

onitoringu Morza Bałtyckiego w sposób zapewniający jego niezawodność i ciągłość;

- udzielenie wsparcia finansowego wojewódzkim inspektoratom ochrony środowiska na uzupełnienie brakującego wyposażenia niezbędnego do prowa-

wienia monitoringu wód przejściowych i przybrzeżnych;

- egzekwowanie od wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska sprawozdań z prowadzonego monitoringu.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Umarzanie wierzytelności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczących środków Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa	Ocena podejmowanych przez Ministerstwo Finansów oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa czynności dotyczących środków Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa – umarzania długów, rozkładania ich na raty bądź odroczenia terminów spłat.	Kontrolą objęto Ministerstwo Finansów oraz Centralę Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Synteza

NIK, mimo stwierdzonych uchybień, pozytywnie oceniła obsługiwane przez Ministerstwo Finansów i Agencję wierzytelności dotyczących środków Funduszu.

Zgodnie z *ustawą o utworzeniu ARiMR*, prezes Agencji mógł je umarzać w całości lub części, rozkładać na raty albo odroczać terminy ich spłat – o ile spełniony został przynajmniej jeden z warunków wymienionych w tej ustawie.

Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa funkcjonował w latach 1992-93, a jego celem było zniwelowanie negatywnych skutków powiększania się zobowiązań finansowych sektora rolno-spożywczego wobec banków, będącego wynikiem gwałtownego wzrostu oprocentowania. Gospodarstwa, które wpadły w pułapkę kredytową, wspomagano zgromadzonymi na koncie FRiOR środkami budżetowymi, przeznaczonymi na wykup bankowych wierzytelności oraz udzielanie kredytów naprawczych i modernizacyjnych na preferencyjnych zasadach.

W 1994 r., na mocy *ustawy o utworzeniu ARiMR*, Agencja przejęła zobowiązania i wierzytelności FRiOR. Ich stan zmniejszył się z 80,9 mln zł w dniu 31 grudnia 2003 r. do 50,8 mln zł na koniec czerwca 2008 r., a więc o 37,3%. Na 2.054 skierowane do prezesa ARiMR prośby dłużników o umorzenie zobowiązania w całości, bądź rozłożenie go na raty, 1097 zostały rozpatrzone pozytywnie. Zgodnie z przyjętą procedurą, warunki realizacji wniosków określają umowy zawierane między Agencją a dłużnikiem, ustalające m.in. terminy spłat pozostałej do zwrotu części wierzytelności. Między październikiem 2003 r. a kwietniem 2007 r. zawarto 1.126 umów (kilka umów mogło być rezultatem złożenia jednego wniosku) o umorzenie bądź rozłożenie na raty zobowiązań na kwotę 152,5 mln zł, w tym 987, na kwotę 139,4 mln zł, o umorzenie zadłużenia w całości. NIK nie stwierdziła przypadków udzielania pomocy osobom nieuprawnionym, nie wniosła też uwag do sposobu dokonywania w księgach rachunkowych zapisów dotyczących wierzytelności Agencji.

Do umorzenia kwot przekraczających 15 tys. zł niezbędna jest zgoda Ministra Finansów, wydawana na wniosek prezesa Agencji. Rozpatrywał je specjalnie powołany w tym celu przez ministra zespół opiniujący.

Kontrolerzy zwrócili uwagę, że stosowana w Agencji procedura przyjmowania i opiniowania składanych podań nie określała dokumentów, które powinny składać się na kompletne wystąpienia kierowane przez prezesa ARiMR do Ministra Finansów, nie ustaliła też zasad prowadzenia ich rejestru. Z kolei minister nie określił, jakie załączniki powinny zawierać kierowane do niego wnioski. Nadto uznał, że nie ma obowiązku sprawdzania kompletności i wiarygodności dokumentów składanych przez Agencję.

Minister Finansów nie ustalił też szczegółowych zasad rozpatrywania przez zespół opiniujący otrzymywanych z Agencji dokumentów. Przyjęła się praktyka, że w kwestiach budzących wątpliwości, szczególnie dotyczących ewentualnego udzielania pomocy w przeszłości, zwykle zwracał się on do Agencji o wyjaśnienia bądź o dodatkowe informacje telefonicznie. Przyspieszało to postępowanie, jednak, w ocenie NIK, istniało ryzyko uzyskania w tym trybie danych nie w pełni rzetelnych. Mimo tych zastrzeżeń NIK wyraziła opinię, iż zespół przy Ministrze Finansów sprawnie realizował swoje zadania.

Kontrola wykazała, że nie były zaplanowane i nie zostały przeprowadzone audyty ani kontrole wewnętrzne poświęcone umarzaniu wierzytelności FRiOR. Minister Finansów i prezes ARiMR uzasadniali ten fakt brakiem sygnałów o nieprawidłowościach.

Ważniejsze wnioski

- uszczegółowienie procedur rozpatrywania przez ARiMR wniosków dłużników;
- stosowanie w Ministerstwie Finansów precyzyjnych zasad postępowania

z wnioskami Agencji, zapewniających jednolite orzecznictwo w tych sprawach;

- ustalenie przez Ministra Finansów rodzajów dokumentów, stanowiących załączniki do wniosków Agencji.

Tytuł kontroli

Postępowanie z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi

Cel

Ocena realizacji wybranych zadań Ministra Środowiska oraz Inspekcji Weterynaryjnej dotyczących organizmów genetycznie zmodyfikowanych, ze szczególnym uwzględnieniem nadzoru i kontroli ich stosowania oraz obrotu.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Środowiska i Głównym Inspektoracie Weterynarii.

Synteza

Mimo zastrzeżeń części społeczeństw, Komisja Europejska dopuszcza na rynek wspólnotowy coraz więcej roślin genetycznie zmodyfikowanych (GMO). Wprowadzenie w krajach Unii Europejskiej zakazu ich uprawy i sprzedaży napotyka jednak na duże trudności, ponieważ w myśl dyrektywy 2001/18/WE jest to możliwe jedynie wtedy, gdy istnieją uzasadnione obawy, że konkretny produkt GMO może być szkodliwy dla ludzi i środowiska. Wiele krajów, m.in. Austria, Włochy, Niemcy, Francja, Słowenia, podejmuje jednak starania w celu wprowadzenia, przynajmniej na części terytorium, zakazu upraw transgenicznych.

Także Polska, respektując obowiązujące prawo wspólnotowe, jest przeciwna wprowadzaniu do obrotu, z możliwością uprawy, roślin genetycznie zmodyfikowanych. Opowiada się natomiast za prowadzeniem prac zamkniętego użycia GMO oraz badań naukowych nad określeniem wpływu tych organizmów na środowisko, zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów nowym *Ramowym stanowiskiem rządu RP dotyczącym organizmów genetycznie zmodyfikowanych*.

Dotychczasowe działania dotyczące uwalniania do środowiska tych organizmów są niewystarczające – stwierdziła Najwyższa Izba Kontroli. Trwające od 2004 r. prace nad *ustawą – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych* nie zostały zakończone, a obowiązujące przepisy prawa krajowego były nieprecyzyjne i nie regulowały wszystkich kwestii związanych z GMO. Brak było kompleksowych danych o występowaniu GMO w środowisku i obrocie nimi w kraju, co uniemożliwiało rzetelny nadzór i kontrolę. Minister Środowiska nie opracował, do czego był zobowiązany, *Krajowej strategii bezpieczeństwa biologicznego*, wskutek czego nie został utworzony system zabezpieczeń ani program działań, uwzględniający przenikanie GMO do środowiska. Nie zlecił też wykonania badań, które potwierdziłyby lub wykluczyły wpływ GMO na środowisko, mimo że zgodnie z dyrektywą 2001/18/WE państwa członkowskie UE powinny prowadzić takie niezależne analizy. Nie posiadał również informacji o powierzchni upraw modyfikowanych, sądząc że ta sprawa leży w gestii Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W latach 2005-2007 i w I połowie 2008 r. nie było skutecznego systemu nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów o organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Kompetencje Inspekcji Sanitarnej lub Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych częściowo się pokrywały, natomiast w żadnym akcie prawnym nie zostały sprecyzowane zadania służby celnej. Przepisy nie nakładały na poszczególne inspekcje obowiązku informowania Ministra Środowiska o przeprowadzonych kontrolach i ich wynikach, choć niektóre robiły to z własnej inicjatywy. Główny Inspektorat Weterynarii – uznając, że nie jest to zadanie priorytetowe – nie planował własnych kontroli w celu sprawdzenia skuteczności nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej nad stosowaniem GMO w paszach. Wśród przeprowadzonych przez GIW 63 kontroli, zaledwie dwie miały związek z występowaniem w paszach organizmów genetycznie modyfikowanych.

W świetle prawa wspólnotowego rośliny transgeniczne, których odmiany wpisane zostały do Wspólnotowego Katalogu Roślin Uprawnych, mogą być uprawiane na obszarze całej Unii. Ze względu na fakt, iż polskie przepisy nie regulowały spraw związanych z takimi zasiewami, mogły one być prowadzone bez żadnych ograniczeń. Brak danych o występowaniu i wielkości upraw GMO utrudniał Ministrowi Środowiska gromadzenie informacji niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i środowiska.

Nie zostały określone zasady zapewniające bezpieczne współistnienie upraw genetycznie modyfikowanych oraz tradycyjnych i ekologicznych, co stwarzało zagrożenie niekontrolowanego rozprzestrzeniania tych pierwszych.

Ważniejsze wnioski

- zapewnienie koordynacji kontroli uwolnionych do środowiska i wprowadzonych do obrotu GMO;
- określenie i upowszechnienie zasad

współistnienia upraw GMO, upraw konwencjonalnych i ekologicznych;
– prowadzenie badań nad wpływem organizmów genetycznie zmodyfikowanych na środowisko i poszczególne elementy biocenozy.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Wydawanie zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz przestrzeganie warunków w nich zawartych	Ocena realizacji zadań wynikających ze zobowiązań akcesyjnych Polski wobec UE w obszarze „Środowisko” w części dotyczącej zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń.	Kontrolą objęto: Ministerstwo Środowiska, 16 urzędów wojewódzkich 10 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, 10 starostw i 18 podmiotów gospodarczych, natomiast badaniem Inspekcji Ochrony Środowiska – w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK – 30 podmiotów gospodarczych, podlegających obowiązkowi uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

Synteza

Nie były we właściwy sposób realizowane zadania wynikające z zobowiązań akcesyjnych Polski wobec Unii Europejskiej w obszarze „Środowisko” w zakresie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń. Prawo ochrony środowiska z 2001 r. przejęło do polskiego systemu prawnego dyrektywę Rady Unii Europejskiej z 1996 r. (tzw. dyrektywę IPPC) dotyczącą zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli. Wprowadziła ona mechanizmy prawne, wymuszające zapobieganie niepożądanym emisjom do środowiska. Elementem tego systemu są pozwolenia zintegrowane na prowadzenie wybranych rodzajów instalacji przemysłowych. Jest to rodzaj zezwolenia na wprowadzanie do środowiska niepożądanych substancji, przy zachowaniu wymogów ochrony według zasad tzw. *Najlepszych Dostępnych Technik* (BAT). Taka decyzja administracyjna stanowi de facto swoistą licencję na prowadzenie danej działalności, gdyż Prawo ochrony środowiska nakazuje wstrzymanie funkcjonowania instalacji eksploatowanych bez wymaganego pozwolenia. Do końca 2007 r. spośród 2.836 instalacji, na których eksploatację wymagane było pozwolenie zintegrowane, uzyskało je ledwie 71% obiektów, z czego większość po upływie wymaganego terminu. Głównymi przyczynami tych opóźnień było zbyt opieszale składanie wniosków przez zainteresowanych, błędy w przedkładanych do rozpatrzenia dokumentach, wreszcie długotrwałość postępowań administracyjnych. W większości badanych urzędów wojewódzkich, właściwe komórki nie miały wiedzy o instalacjach IPPC funkcjonujących na ich terenie. Tym samym organy administracji publicznej nie mogły prawidłowo monitorować uzyskiwania pozwoleń zintegrowanych oraz interweniować w przypadkach przekraczania obowiązkowych terminów ich uzyskania. W 2 urzędach wojewódzkich i w 1 badanym starostwie w ogóle nie prowadzono rejestrów wniosków o wydanie pozwoleń zintegrowanych. We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich i starostwach powiatowych niewłaściwie realizowano wynikający z Prawa ochrony środowiska obowiązek niezwłocznego przedkładania Ministrowi Środowiska kopii wniosków o wydanie i wydanych pozwoleń zintegrowanych. Warunkiem rozpatrzenia takiego podania było uiszczenie opłaty rejestracyjnej. W ocenie Izby, nie weryfikowano prawidłowo poprawności naliczania wnoszonych opłat. W 7 urzędach wojewódzkich zostały one zaniżone o 40.765 zł, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na tzw. *Liście 212* znalazły się instalacje, dla których uzgodniono okres na uzyskanie pozwoleń zintegrowanych do 30 października 2007 r. oraz dłuższe – nie później niż do 31 grudnia 2010 r. – terminy spełnienia przez te instalacje wymagań BAT (najlepszych dostępnych technik). Minister Środowiska, mimo posiadania wiedzy, iż 69 obiektów nie wymagało uzyskania pozwolenia, m.in. ze względu na nieosiągnięcie określonej zdolności produkcyjnej, przeprowadzenie modyfikacji i zmian technologicznych lub wręcz likwidację, nie powiadomił o tym fakcie Komisji Europejskiej. NIK uznała to za zaniechanie za postępowanie nierzetelne. W latach 2004-2007 Inspekcja Ochrony Środowiska przeprowadziła ponad 5 tys. kontroli instalacji wymagających posiadania pozwolenia zintegrowanego. Wojewódzcy inspektorzy wydali 393 decyzje, ustalające termin uzyskania pozwolenia, a następnie 21 decyzji wstrzymujących użytkowanie urządzeń z powodu niedotrzymania terminów oraz 136 decyzji wstrzymujących ich eksploatację bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego. W opinii Izby, kontrolami obejmowano zdecydowanie za mało pracujących instalacji IPPC. Niewiele wszczynano też postanowień o wstrzymanie użytkowania aparatur pracujących bez wymaganych pozwoleń zintegrowanych.

Ważniejsze wnioski

– wprowadzenie jednolitego systemu ewidencjonowania instalacji IPPC oraz złożonych wniosków i wydanych pozwoleń zintegrowanych;

– nałożenie na organy rozpatrujące wnioski o wydanie pozwoleń zintegrowanych jednoznacznego obowiązku weryfikowania prawidłowości obliczenia wnoszonej opłaty rejestracyjnej;
– powiadomienie Komisji Europejskiej o 69 instalacjach umieszczonych na *Li-*

ście 212 niepodlegających obowiązkowi uzyskania pozwolenia zintegrowanego;
– skuteczne kontrolowanie instalacji IPPC oraz podejmowanie czynności wobec podmiotów eksploatujących je bez pozwolenia zintegrowanego.

Tytuł kontroli

Wykorzystanie środków publicznych przez państwowe jednostki doradztwa rolniczego

Cel

Ocena wykorzystania przez państwowe jednostki doradztwa rolniczego środków publicznych, w tym dotacji budżetowych, w szczególności przeznaczonych na realizację zadań statutowych.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w 21 jednostkach: Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrum Doradztwa Rolniczego i jego 3 oddziałach, w 8 wojewódzkich ośrodkach doradztwa rolniczego oraz 8 urzędach wojewódzkich.

Synteza

Państwa Unii Europejskiej zobowiązane zostały do zorganizowania systemu doradztwa rolniczego, który powinien zapewnić świadczenie usług zgodnie ze standardami „wzajemnej zgodności”. Od ich przyjęcia i wprowadzenia w życie uzależnione są płatności dla rolników. Minimalne wymagania obejmują m.in. stworzenie warunków zapewniających zdrowie zwierzętom, zdrowotność roślin, zachowanie norm środowiskowych oraz utrzymanie gruntów w dobrej kulturze, zgodnej z wymogami ochrony środowiska. Zdaniem NIK, system doradztwa, zorganizowany na podstawie *ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego*, funkcjonował właściwie. Stwierzone nieprawidłowości w gospodarce finansowej oraz działalności tych jednostek nie miały istotnego wpływu na wykorzystanie środków publicznych.

Instruktażem zajmują się przede wszystkim państwowe jednostki doradztwa rolniczego, które służą fachową pomocą 630 tys. gospodarstw rolnych. W końcu 2008 r. w objętych badaniem ośrodkach było zatrudnionych ponad 2,1 tys. doradców i specjalistów, w większości posiadających wyższe wykształcenie, którzy zostali przeszkoleni w kwestii zasad „wzajemnej zgodności”. Uprawnienia do doradzania w tej problematyce uzyskało 1,5 tys. osób.

Ośrodki są finansowane przede wszystkim z dotacji budżetowych, część środków uzyskują z tytułu działalności gospodarczej – prowadzenia własnych hoteli, bazy gastronomicznej oraz poligraficznej, organizacji targów i wystaw. W latach 2005-2008 (1 półrocze) badane jednostki osiągnęły przychody w wysokości 710,7 mln zł, z czego 412,1 mln zł pochodziło z budżetu państwa. Dotacje i inne środki finansowe jednostki wykorzystały m.in. na naukę zarządzania gospodarstwem rolnym, upowszechnianie nowych technologii produkcji, prowadzenie programów edukacyjnych dla rolników i mieszkańców wsi. Specjaliści pomagali bezpłatnie rolnikom w wypełnianiu dokumentów związanych z pozyskaniem środków finansowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Koszty poniesione w związku z tymi zadaniami wyniosły 675,1 mln zł, a ich główną pozycją były wynagrodzenia i pochodne w wysokości 494,2 mln zł.

Kontrola wykazała niewystarczający nadzór wojewodów nad podległymi im placówkami doradztwa rolniczego. Niektóre prowadziły działalność bez zatwierdzonych planów finansowych, sporadycznie badano wykorzystanie dotacji budżetowych, udzielanie zamówień publicznych oraz zarządzanie nieruchomościami będącymi własnością Skarbu Państwa. Jeden z ośrodków sprzedał kilka lokali mieszkalnych i użytkowych o 315,4 tys. zł poniżej ich wartości rynkowej, co naruszało zasady racjonalnego gospodarowania powierzonym majątkiem, trzy nie podejmowały terminowo działań w celu wyegzekwowania 237,5 tys. zł zaległych należności. Kilka ośrodków nie dokonało zmian w planach finansowych, mimo uzyskania wyższych niż planowano przychodów, czym naruszono przepisy *ustawy o finansach publicznych*.

NIK krytycznie oceniła nierozliczenie się doradców i specjalistów z otrzymanych w 2008 r. kwot za sporządzenie rolnikom 859 planów rolno-środowiskowych, za które na rachunki bankowe ośrodków nie wpłynęły odpowiednie środki finansowe. Do czasu zakończenia kontroli odzyskano 371,1 tys. zł. Zdaniem NIK, powyższe nieprawidłowości spowodowane były brakiem precyzyjnych zasad rozliczania pracowników z zadań wykonywanych odpłatnie.

Ważniejsze wnioski

– objęcie skutecznym nadzorem działań jednostek doradztwa rolniczego związanych ze sporządzaniem dokumentacji planistyczno-sprawozdawczej

oraz gospodarowania składnikami majątkowymi;

– zapewnienie rzetelnego rozliczania podległych pracowników z zadań wykonywanych odpłatnie, w ramach działalności gospodarczej.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Legalizacja samowoli budowlanych oraz prawidłowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych	Ocena prawidłowości prowadzenia przez organy nadzoru budowlanego postępowań administracyjnych w sprawach legalizacji samowoli budowlanych.	Kontrolę przeprowadzono w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego i w 24 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego.

Synteza

NIK stwierdziła, że postępowania administracyjne w sprawach samowoli budowlanych prowadzone były z naruszeniem terminów określonych w *prawie budowlanym* i w *ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, a decyzje nakazujące rozbiórkę obiektów budowlanych, po stwierdzeniu naruszenia prawa, wydawano ze znaczną zwłoką. Praktyki te powodowały niską skuteczność działań organów nadzoru budowlanego.

Do samowoli – w rozumieniu *ustawy – Prawo budowlane* – dochodzi wówczas, gdy obiekt budowlany (lub jego część) został wzniesiony bez pozwolenia na budowę, albo mimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ państwowy. Zasadą jest wydawanie w takich okolicznościach nakazu rozbiórki, ale od 2003 r. istnieje możliwość legalizacji takiego obiektu, jeśli budowla zgodna jest m.in. z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i nie narusza przepisów techniczno-budowlanych.

Kontrola NIK wykazała, że powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego prowadząc postępowania administracyjne dotyczące samowoli budowlanych, nie sprawdzali zgodności budowy z przepisami o planowaniu przestrzennym i z wymogami technicznymi. Takie praktyki zostały stwierdzone przez NIK niemal w 40% badanych PINB. W ponad 15% powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego postępowanie to przebiegało wyjątkowo opieszale. W połowie z nich nie wywiązywano się z obowiązku powiadamiania organów ścigania o stwierdzonych przypadkach samowoli budowlanych.

Spośród 24 skontrolowanych inspektoratów, w połowie z nich postępowania egzekucyjne wszczynano z dużym opóźnieniem w stosunku do wymaganych prawem terminów. Mobilizowanie inwestorów, którzy nie wykonali decyzji rozbiórkowych, grzywami w celu przymuszenia skuteczne było w 30%. Zdarzały się przypadki długotrwałego zwlekania z wystawianiem tytułów wykonawczych i nakładaniem grzywien – kontrolerzy odnotowali zwłokę sięgającą 551 dni od wystawienia upomnienia i aż 843 dni od momentu wydania decyzji o nakazie rozbiórki. Powiatowi inspektorzy unikali też stosowania środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego. Mimo że inwestorzy nie kwapili się do wykonania decyzji o rozbiórce, aż 70% badanych organów nadzoru budowlanego wstrzymywało się zastosowaniem tego trybu. W opinii NIK, brak kontynuacji postępowań egzekucyjnych powoduje ich niską skuteczność.

Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego w 30% badanych przypadków błędnie ustalali wysokość opłaty legalizacyjnej, m.in. wadliwie określając kategorię obiektów budowlanych. W ten m.in. sposób zaniżona została opłata za legalizację jednego z obiektu budowlanego o 350 tys. zł. W 8% przypadków powiatowi inspektorzy nie sprawdzili, czy obiekt budowlany spełnia wymogi określone w przepisach prawa, a mimo to zalegalizowali budowę, bez ustalenia opłaty legalizacyjnej. Prowadząc postępowanie legalizacyjne i ustalając wysokość opłat, niejednokrotnie stosowano złą podstawę prawną. Niewłaściwe interpretowanie przepisów dotyczących określania wysokości opłat legalizacyjnych może, w opinii NIK, wskazywać na występowanie mechanizmów korupcyjnych.

Kontrolerzy stwierdzili także, iż powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie posiadali często aktualnych i rzetelnych danych o terminach i kwotach opłat legalizacyjnych wniesionych na rachunek wojewodów. Zdarzały się rozbieżności w wysokości rejestrowanych opłat między wojewodami a powiatowymi inspektorami. Spowodowane było to brakiem przepływu informacji między tymi organami. Ponieważ terminowe wniesienie opłaty legalizacyjnej jest warunkiem wydania decyzji z zakresu *prawa budowlanego*, brak tych informacji uniemożliwiał rzetelne prowadzenie postępowań.

Ważniejsze wnioski

– niedopuszczanie do opóźnień w postępowaniach administracyjnych prowadzonych w sprawach legalizacji samowoli budowlanych;

– bezwzględne powiadamianie organów ścigania o przypadkach samowoli budowlanych i naruszeń *prawa budowlanego*;
– terminowe i skuteczne prowadzenie egzekucji administracyjnej związanej z samowolami budowlanymi;

– wyeliminowanie przypadków niewłaściwego ustalenia opłaty legalizacyjnej;
– ustanowienie, w drodze nowelizacji *ustawy – Prawo budowlane* obowiązku informowania właściwego organu o wniesieniu opłaty legalizacyjnej.

Tytuł kontroli

Prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę

Cel

Ocena działań organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawidłowości i terminowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w 8 urzędach miast na prawach powiatu – w: Chorzowie, Katowicach, Koninie, Olsztynie, Ostrołęce, Skierniewicach, Toruniu i Włocławku. Ponadto, w trybie określonym w *art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK*, zasięgnięto informacji w 57 urzędach miast na prawach powiatu, nieobjętych kontrolą.

Synteza

Gospodarka przestrzenna i związane z nią planowanie miejscowe stanowią zadania własne samorządów gmin. Gminy odpowiednio do indywidualnych uwarunkowań naturalnych i kulturowych oraz potrzeb lokalnej społeczności, kształtują własną politykę przestrzenną.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że bezpośrednią podstawą wydania decyzji o pozwoleniu na budowę jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydaje się tylko dla obszarów nieobjętych takim planem. Kontrola wykazała niewystarczający stopień pokrycia gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Obszary tylko 2 spośród 8 skontrolowanych miast pokryte były nimi w ponad 90%, natomiast w 6 pozostałych wskaźnik ten wyniósł średnio 28%. Brak wspomnianych planów, a w konsekwencji konieczność wydawania decyzji o warunkach zabudowy, nie sprzyja prawidłowemu gospodarowaniu przestrzenią i efektywnej realizacji inwestycji, pozbawia miasta możliwości wypracowania funkcjonalnych rozwiązań układów komunikacyjnych oraz nie pozwala na ustalenie przejrzystych warunków dla optymalnego zagospodarowania i zabudowy terenów.

Postępowania administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy w połowie skontrolowanych miast prowadzono przezwlekle, z naruszeniem *art. 35 § 3 Kpa*. Z informacji uzyskanych przez NIK od prezydentów 57 miast wynikało, że 86% decyzji o warunkach zabudowy wydano po upływie wymaganego terminu jednego miesiąca. Kontrolerzy ustalili, że w ponad 56% prowadzonych w tej mierze postępowań administracyjnych naruszane były przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego. W dokumentacji brak było m.in. dowodów świadczących o przeprowadzeniu analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w celu ustalenia warunków zabudowy, brakowało podpisów osób sporządzających te analizy, do akt nie dołączano dowodów, potwierdzających przynależność do samorządu zawodowego urbanistów albo architektów osób sporządzających projekty decyzji o warunkach zabudowy. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w wydanych decyzjach o warunkach zabudowy polegały m.in. na niekompletności wniosków oraz braku dowodów, dokumentujących sposób ustalenia warunków zabudowy przez organ administracji publicznej.

NIK stwierdziła, że decyzje o pozwoleniu na budowę wydawane były terminowo. Natomiast spośród zbadanych 204 postępowań administracyjnych w sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, w prawie 60% wystąpiły uchybienia, polegające m.in. na niezalążaniu przez inwestorów do wniosków kompletnych i właściwych dokumentów. Ponadto w 6 z 8 skontrolowanych urzędów miast rejestry wniosków o pozwolenie na budowę oraz rejestry wydanych decyzji prowadzone były nierzetelnie.

Proces wydawania decyzji jest obszarem podatnym na korupcję z uwagi na fakt, iż w działalności organu wystąpić może zjawisko powierzenia zbyt dużego zakresu kompetencji jednemu urzędnikowi. Za szczególnie zagrożony wystąpieniem zachowań korupcyjnych NIK uznała proces rozstrzygania o sposobie zagospodarowania i zabudowy terenu przez urzędnika, w drodze decyzji administracyjnej, zamiast zapisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ważniejsze wnioski

– podjęcie systematycznych działań w celu zwiększenia objęcia powierzchni gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego;

– wzmocnienie nadzoru nad komórkami realizującymi zadania w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i o pozwoleniu na budowę, w celu wyeliminowania przewlekłości postępowań administracyjnych;

– podjęcie inicjatywy legislacyjnej przez Ministra Infrastruktury w celu wprowadzenia instytucji kary pieniężnej za niewydanie w terminie (bez uzasadnienia) decyzji o warunkach zabudowy.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja płatności uzupełniających dla producentów surowca tytoniowego	Ocena funkcjonowania systemu płatności uzupełniających dla producentów surowca tytoniowego w latach 2004-2008 (I półrocze), w szczególności wykorzystania przeznaczonych na ten cel środków.	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Rynku Rolnego w Warszawie oraz oddziałach terenowych w: Białymstoku, Bydgoszczy, Kielcach, Krakowie, Lublinie i Rzeszowie i Wrocławiu.

Synteza

Państwa Unii Europejskiej wytwarzają rocznie 250 tys. ton tytoniu (5% światowej produkcji), a jego uprawy zajmują 115 tys. ha, na których gospodaruje 80 tys. plantatorów. W Polsce tytoń sadzi ok. 14 tys. rolników, w większości zrzeszonych w grupach producenckich. Najwięcej plantatorów jest w rejonach: lubelsko-podkarpackim, świętokrzysko-małopolskim, kujawsko-pomorskim, mazurskim i dolnośląskim. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zaczęły obowiązywać nowe regulacje prawne, związane z rynkiem surowca tytoniowego. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, częste i istotne zmiany przepisów zarówno unijnych, jak i krajowych nie zakłóciły systemu pomocy dla producentów tytoniu. Skuteczna była kontrola i nadzór nad realizacją tego wsparcia, a nieliczne przypadki uchybień formalnych nie miały wpływu na pozytywną ocenę kontrolowanej działalności.

Od 2004 r. w ramach Wspólnej Polityki Rolnej plantatorzy otrzymywali jednolite płatności obszarowe, pokrywane ze środków UE, do powierzchni uprawy tytoniu (gdzie stawka wypłacana na 1 ha nie była uzależniona od rodzaju produkcji) oraz płatności do produkcji skupionego surowca w ramach *Systemu uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich*, finansowane z budżetu krajowego. Decyzję o pozwoleniu na stosowanie płatności uzupełniających podejmowała corocznie Komisja Europejska, na wniosek zainteresowanego państwa.

W 2004 r. wyniosły one 145,3 mln zł, zaś w 2005 r. – 201,3 mln zł. Stopień wykorzystania pomocy finansowej w tych latach (74% i 84%) wynikał z wielkości zbiorów tytoniu – 29 tys. ton w 2004 r. i 33,6 tys. ton – w 2005 r., które były niższe od przyznanej Polsce rocznej kwoty produkcyjnej – 37,9 tys. ton. W pełni wykorzystany został natomiast przyznany Polsce maksymalny poziom płatności związanych z produkcją tytoniu w dwóch następujących latach – 263,2 mln zł i 190,3 mln zł. Było to wynikiem dokonanych w 2006 r. zmian warunków przyznawania płatności uzupełniających drogą wprowadzenia płatności wyrównawczych. W latach objętych badaniem Agencja Rynku Rolnego wydatkowała z budżetu państwa ponad 800 mln zł na płatności uzupełniające dla plantatorów tytoniu.

W ocenie NIK, Agencja Rynku Rolnego była odpowiednio przygotowana do obsługi płatności należnych producentom surowca tytoniowego: przeszkoliła pracowników, prowadziła działalność informacyjną i szkoleniową dla producentów, uruchomiła niezbędne systemy informatyczne. Przeprowadzała też kontrole punktów odbioru surowca oraz przetwórców, a także wymagane przez przepisy unijne kontrole na miejscu u producentów. Stwierdzone uchybienia związane z systemem finansowania płatności uzupełniających polegały na zaliczeniu do przychodów własnych odsetek w wysokości 123,2 tys. zł, od umiejscowionych w latach 2006-2008 na lokatach bankowych środków dotacji celowych na płatności uzupełniające, które, zgodnie z *ustawą o finansach publicznych*, powinny być przekazane do budżetu państwa.

NIK nie miała też zastrzeżeń do działalności Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który m.in. przygotował projekty nowelizacji *ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego*, a także akty wykonawcze do tej regulacji. W latach 2004-2008 przekazywał corocznie do zatwierdzenia Komisji Europejskiej Programy Jednolitej Płatności Obszarowej oraz Krajowych Uzupełniających Płatności Bezpośrednich w Polsce, stanowiące podstawę uruchomienia płatności uzupełniających dla producentów w danym roku. Minister, wbrew *ustawie o języku polskim*, nie sporządzał jednak tych dokumentów w języku ojczystym, uznając, że warunki realizacji płatności oraz ich stawki były publikowane w odpowiednich aktach prawnych. Ponadto w archiwum ministerstwa nie przechowywano kopii programów za lata 2006-2008, do czego zobowiązuje instrukcja kancelaryjna tego urzędu.

Ważniejsze wnioski

– zwrot do budżetu państwa uzyskanych w latach 2006-2008 odsetek od umiejscowionych na lokatach bankowych dotacji celowych na płatności

uzupełniające dla producentów surowca tytoniowego.

Tytuł kontroli

Zarządzanie i wykorzystanie na cele budowlane środków funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego

Cel

Dokonanie oceny zarządzania przez BGK i banki współpracujące środkami funduszy, przeznaczonymi na wspieranie budownictwa mieszkaniowego, realizację inwestycji komunalnych, rozwój infrastruktury drogowej i kolejowej oraz wykorzystania przez beneficjentów środków tych funduszy na cele budowlane.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w 67 podmiotach: BGK, 32 bankach współpracujących z BGK, PKP PLK SA, PKP SKM sp. z o.o., Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz u 31 beneficjentów funduszy w całym kraju.

Synteza

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, Fundusz Dopłat, Fundusz Termomodernizacji, Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy zostały utworzone w celu wspierania środkami publicznymi rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz infrastruktury towarzyszącej, drogowej i kolejowej, a także w celu dofinansowania budownictwa komunalnego i infrastruktury w gminach. W latach 2005-2008 (I półrocze) BGK zarządzał środkami finansowymi zasilającymi fundusze w wysokości 19,2 mld zł, z czego na cele budowlane wykorzystano 13,6 mld zł. Pozostałe środki w wysokości 5,6 mln zł przeznaczono m.in. na obsługę funduszy.

NIK pozytywnie oceniając zarządzanie środkami funduszy przez BGK i wykorzystanie ich na cele budowlane, stwierdziła jednak występowanie nieprawidłowości. Polegały one na braku skutecznego nadzoru nad gospodarowaniem środkami Funduszu Termomodernizacji oraz nieefektywnej kontroli wywiązywania się banków kredytujących z umów o współpracy, zawartych z BGK. Nieskutecznie prowadzono monitoring terminów wypłat ze środków Funduszu Termomodernizacji, co powodowało nieefektywne ich wykorzystanie. W 76 przypadkach bank nie przekazał premii termomodernizacyjnych, mimo upływu 7 miesięcy od planowanego terminu ich przekazania, a w 58 kolejnych przypadkach opóźnienie wyniosło 6 miesięcy.

NIK ustaliła, że w latach 2005-2008 (I półrocze) występowały okresowe niedobory środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, Funduszu Termomodernizacji i Krajowego Funduszu Drogowego, natomiast środki Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych i Funduszu Dopłat nie były w pełni wykorzystane, co miało negatywny wpływ na realizację inwestycji. Budżet Funduszu Termomodernizacji był niewystarczający w stosunku do potrzeb. W 2005 r. środki zostały wyczerpane we wrześniu, a w roku następnym zabrakło ich już w maju. Kontrolerzy NIK ustalili ponadto, że z 3 mln zł zysku osiągniętego z inwestowania wolnych środków Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych w latach 2005-2007, 1 mln zł przeznaczano, z naruszeniem przepisów prawa, na fundusz zapasowy BGK. W 2008 r. kwota zysku, osiągnięta w wyniku inwestowania w 2007 r. wolnych środków KFM, została również przekazana na fundusz zapasowy, co było niezgodne z *ustawą o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*.

W latach 2005-2008 zmniejszała się liczba kredytów udzielanych ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. W 2005 r. przyznano 157 kredytów (630 mln zł) na budowę 8,8 tys. lokali mieszkalnych na wynajem, zaś w 2007 r. – tylko 90 kredytów (362 mln zł) na budowę 4,6 tys. takich lokali. Zdaniem NIK, zmniejszenie zainteresowania potencjalnych kredytobiorców uzyskaniem finansowego wsparcia ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego spowodowane było skomplikowaną, trzyetapową procedurą rozpatrywania wniosków o udzielenie kredytu.

Z dokonanych ustaleń wynika, iż 30% skontrolowanych inwestorów uzyskało środki Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, Funduszu Termomodernizacji, Funduszu Dopłat i Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych na podstawie niepełnych lub błędnych danych zawartych we wnioskach o wsparcie finansowe. Trzech wnioskodawców uzyskało kredyt, choć nie spełniło wymaganych warunków. Także realizacja przedsięwzięć budowlanych z wykorzystaniem środków funduszy nie zawsze była prawidłowa. Kontrola u 34 inwestorów wykazała m.in., że nie przestrzegano procedur *Prawa zamówień publicznych* i *Prawa budowlanego*, czego skutkiem była niewłaściwa jakość wykonanych robót, a w jednym przypadku katastrofa budowlana.

Ważniejsze wnioski

– rozważenie przez ministrów właściwych w zakresie funduszy utworzonych w BGK, opracowania projektów nowelizacji ustaw, na podstawie których utwo-

rzono fundusze, w celu umożliwienia BGK efektywniejsze zarządzanie ich środkami;
– uproszczenie procedury otrzymania kredytu ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego;
– zapewnienie skutecznej kontroli nad realizacją umów o współpracy,

zawartych z bankami kredytującymi;
– bieżące monitorowanie zobowiązań z tytułu przyznanych premii termomodernizacyjnych;
– przeznaczanie zysku funduszy na zasilenie ich kapitałów własnych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie Państwowego Monitoringu Środowiska	Ocena funkcjonowania Państwowego Monitoringu Środowiska oraz gospodarowania środkami finansowymi przeznaczonymi na jego realizację.	Badaniami objęto Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i osiem inspektoratów wojewódzkich, Państwowy Instytut Geologiczny, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz osiem wojewódzkich funduszy.

Synteza

Państwowy Monitoring Środowiska powinien odznaczać się systematycznością badań, prowadzonych według ustalonych zasad i jednolitych metod pobierania prób oraz ich analizy. Zdaniem NIK, system finansowania badań z budżetu państwa i z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wymagający corocznego występowania o niezbędne środki, nie zapewniał ciągłości wykonywania zadań. Niektóre prace wręcz zostały dostosowane do możliwości finansowych, nie zaś do rzeczywistych potrzeb.

W latach 2006-2008 (I półrocze) jednostki IOŚ ze środków budżetu państwa pokryły 55,2% wydatków Państwowego Monitoringu Środowiska, 42,8% pochodziło z dotacji funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a 2% z innych źródeł, w tym pomocy zagranicznej. Większości występujących o dofinansowanie przyznano kwoty niższe od wnioskowanych.

W objętych kontrolą organach IOŚ występowała znaczna fluktuacja pracowników, spowodowana rażąco niskimi zarobkami w stosunku do innych urzędów administracji rządowej, przy jednoczesnym oczekiwaniu wysokich kwalifikacji zawodowych. Prawie połowa laboratoriów WIOŚ nie posiadała, wymaganych przez *ustawę o systemie oceny zgodności*, certyfikatów akredytacyjnych na część pomiarów przeprowadzonych w ramach monitoringu. Zlecano je nawet, niemającym akredytacji, pracownikom podmiotów zewnętrznych, co nie gwarantowało rzetelności uzyskanych wyników i było sprzeczne z *ustawą o Inspekcji Ochrony Środowiska* – podkreślali inspektorzy NIK.

Z powodu niewystarczających środków finansowych, laboratoria miały trudności z legalizacją sprzętu, zakupem odczynników, aparatury pomiarowej, a szczególnie certyfikowanych materiałów referencyjnych, potrzebnych do kontroli jakości badań. Jednostki IOŚ nie miały jednego zintegrowanego systemu informatycznego, zapewniającego kompleksowe gromadzenie i przetwarzanie danych pochodzących z monitoringu województwa.

Kontrola wykazała, że Główny Inspektor Ochrony Środowiska często zatwierdzał wojewódzkie programy monitoringu środowiska nawet po kilku miesiącach od rozpoczęcia badań w nich określonych, a także bez uwzględnienia zakresu pomiarów w obrębie poszczególnych podsystemów. Np. program monitoringu środowiska na 2008 r. dla województwa wielkopolskiego, szef IOŚ zatwierdził dopiero po upływie 248 dni licząc od początku roku. Mimo ustawowego obowiązku, do czasu zakończenia kontroli (grudzień 2008 r.), nie opracował raportu o stanie środowiska w Polsce, chociaż termin na jego sporządzenie upłynął z końcem 2006 r.

NIK zwraca uwagę, że zaaprobowany przez Ministra Środowiska *Program Monitoringu Środowiska na lata 2007-2009* był niezgodny z *dyrektywą 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*, która w kwestiach związanych z monitorowaniem stanu wód powinna zostać wdrożona do 22 grudnia 2006 r. Np. w żadnym punkcie nie przewidywał on badań składu, liczebności i struktury wiekowej ichtiofauny ani parametrów hydromorfologicznych wód.

Ważniejsze wnioski

– rozważenie możliwości zainicjowania takiej zmiany przepisów dotyczących sposobu finansowania Państwowego Monitoringu Środowiska, by zagwaran-

towana została pula środków niezbędnych na prawidłową realizację jego zadań;

– opracowanie co najmniej raz na cztery lata raportu o stanie środowiska w Polsce, zgodnie z *art. 25b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska*;

– zobowiązanie laboratoriów funkcjonujących w strukturach IOŚ do uzyskania akredytacji na wszystkie pomiary wykonywane w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska.

Tytuł kontroli

Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

Cel

Ocena gospodarowania środkami funduszu leśnego przeznaczonymi na finansowanie zadań określonych w *ustawie o lasach*.

Zakres

Kontrolą objęto: Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych i 7 dyrekcji regionalnych, 11 nadleśnictw oraz 5 zakładów Lasów Państwowych o zasięgu ogólnokrajowym.

Synteza

NIK wskazała na niepełne i malejące wykorzystanie środków funduszu leśnego, będących w dyspozycji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych – od 76% w 2005 r. do 61% w 2007 r. Kontrola ujawniła przypadki niezgodnych z *ustawą o lasach* wydatków z zasobów funduszu – adaptację osiedla Eko-Sękocin na siedzibę Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz niektóre dopłaty dla nadleśnictw z tytułu wyrównywania niedoborów powstałych przy realizacji zadań z obszaru gospodarki leśnej. Okoliczności te spowodowały, że wystawiona przez NIK ocena gospodarowania środkami funduszu leśnego była negatywna.

Fundusz leśny tworzony jest w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, które sprawuje zarząd nad lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Te wydzielone środki służą finansowaniu celów wskazanych w *ustawie o lasach* i *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP*.

Główne źródło przychodów funduszu stanowi odpis podstawowy, liczony od wartości drewna sprzedanego przez LP. Był on corocznie ustalany przez Ministra Środowiska, zgodnie z wnioskiem Dyrektora Generalnego LP, na poziomie 14%. W 2007 r. wpływy funduszu wyniosły 809,7 mln zł, natomiast wydatki 681,3 mln zł. Niewykorzystane środki stanowią dochód funduszu w roku następnym. W ocenie NIK dane te wskazują na konieczność dokonywania corocznie wnikliwej analizy rzeczywistego zapotrzebowania na środki funduszu leśnego.

Kontrola NIK ujawniła, że w 5 spośród 7 objętych kontrolą rejonowych dyrekcjach LP miały miejsce przypadki bezprawnego przekazywania nadleśnictwom dopłat z funduszu leśnego, m.in. w kwotach wyższych, niż wykazane niedobory przy realizacji zadań gospodarki leśnej. Kontrolerzy natknęli się też na praktyki polegające na udzielaniu dopłat z funduszu leśnego nadleśnictwom wykazującym zysk w działalności podstawowej i administracyjnej. Ponadto stwierdzili stosowanie w wielu nadleśnictwach błędnej, w ocenie NIK, metodologii wyliczania wysokości niedoborów, nieuwzględniającej przychodów i kosztów działalności ubocznej. Praktyka ta, mogąca prowadzić do nieuzasadnionego zawyżania dopłat z funduszu leśnego, była możliwa m.in. ze względu na nieskuteczny nadzór dyrektora generalnego nad regionalnymi dyrekcjami Lasów Państwowych, a także wskutek braku precyzyjnego określenia w *ustawie o lasach* pojęcia niedoborów.

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2005-2008 (I półrocze) wydatki z funduszu leśnego na cele spoza katalogu ustalonego *ustawą o lasach* wyniosły ponad 9,4 mln zł. Lwią ich część pochłonęła adaptacja osiedla Eko-Sękocin na siedzibę Dyrekcji Generalnej LP oraz jej utrzymanie. NIK zwraca uwagę, że nie został zrealizowany pokontrolny wniosek NIK z 1997 r. zobowiązujący Lasy Państwowe do odzyskania dla funduszu leśnego środków wydatkowanych bezpodstawnie na budowę tego osiedla.

Zdziwienie kontrolerów wzbudziło też sfinansowanie ze środków funduszu leśnego przez Centrum Informacyjne Lasów Państwowych usługi restauracyjnej w wysokości 0,4 mln zł podczas V Konferencji Ministerialnego Procesu Ochrony Lasów w Europie, przeznaczenie ponad 0,2 mln zł na obsługę zjazdów Forum Samorządowo-Leśnego oraz ponad 50 tys. zł na zakup kordelasów leśnika przez Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych.

Ważniejsze wnioski

- ustalanie wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny w oparciu o rzetelną analizę planowanych wydatków;
- wyeliminowanie przypadków ujmowania w planach finansowo-gospodarczych PGL LP wydatków spoza katalogu określonego *ustawą o lasach*;

- wprowadzenie zmian w *ustawie o lasach*, polegających na precyzyjnym określeniu w niej pojęcia niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej;
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad przekazywaniem przez dyrektorów regionalnych dyrekcji LP nadleśnictwom środków funduszu leśnego na wyrównywanie niedoborów;

- doprowadzenie do realizacji wniosku NIK z 1997 r. i odzyskanie dla funduszu leśnego środków wydanych na budowę osiedla Eko-Sękocin oraz do zwrotu do funduszu nakładów poniesionych na adaptację osiedla do potrzeb Dyrekcji Generalnej LP i na jego utrzymanie.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja wybranych zadań wynikających z postanowień Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu	Ocena stanu wdrożenia <i>Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu</i> .	Kontrolę przeprowadzono w 20 jednostkach: Ministerstwie Środowiska, Instytucie Ochrony Środowiska, Ministerstwie Gospodarki, Urzędzie Regulacji Energetyki oraz w 16 zakładach przemysłowych, emitujących największe ilości dwutlenku węgla.

Synteza

Największy udział w powstawaniu zmian klimatycznych przypisuje się wzrostowi emisji gazów cieplarnianych, w tym szczególnie dwutlenku węgla. *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* (tzw. konwencja klimatyczna), podpisana w 1992 r. w Rio de Janeiro przez przedstawicieli 154 państw, ustanawia główne zasady, którymi powinny kierować się państwa w dążeniu do redukcji tych gazów.

W latach 2006-2008 działania związane z jej wdrożeniem nadzorował Minister Środowiska, który współpracował z innymi ministrami oraz krajowymi i zagranicznymi instytucjami zaangażowanymi w przedsięwzięcia mające zapobiegać nadmiernemu ociepleniu klimatu. W ocenie NIK, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, m.in. nieprowadzenia obserwacji skutków zmian klimatu i niedokonywania ich prognoz, a także niedostatecznego współdziałania instytucji zajmujących się tą problematyką, podstawowe zadania wyznaczone w konwencji były przez Polskę realizowane. Opracowano niezbędne przepisy prawne, zostały uruchomione instalacje ograniczające emisję szkodliwych gazów, wzrosła ilość energii wytworzonej ze źródeł odnawialnych. W latach 2006-2008 Minister Środowiska wydał 5 rozporządzeń do *ustawy o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji*, jednak trzy z nich ukazały się ze znacznym opóźnieniem. Uniemożliwiało to zakładom uzyskanie zezwoleń upoważniających do uczestnictwa we wspólnotowym systemie takiego handlu, natomiast Krajowemu Administratorowi Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji – zweryfikowanie rocznych rozliczeń z przyznanym przedsiębiorstwom uprawnień do emisji. Do czasu zakończenia kontroli (lipiec 2009 r.) Minister Środowiska nie wydał też rozporządzenia w sprawie wzorów formularzy dla wspólnotowego i krajowego systemu handlu uprawnieniami oraz nie określił terminów i sposobu ich przekazywania, wskutek czego informacje trafiały do administratora w różnych terminach i zróżnicowanej formie.

Wymieniony minister przedkładał Komisji Europejskiej sprawozdania związane z ochroną klimatu z kilkumiesięczną zwłoką, tłumacząc, że przyczyną takiej sytuacji był system zatwierdzania raportów oraz niemożność przedstawiania wszystkich wymaganych informacji na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego. Również Minister Gospodarki przez trzy lata od wejścia w życie *ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* nie opublikował rozporządzenia określającego parametry jakościowe dla tych związków.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wydał 258 koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – spalania biomasy, wykorzystania biogazu, elektrowni wodnych i wiatrowych. W latach 2006-2008 ilość energii powstałej z tych źródeł wzrosła z 4,2 tys. GWh do 6,2 tys. GWh. Szef urzędu cofnął 300 koncesji na obrót paliwami, w tym 26 za wielokrotne wprowadzanie do obrotu paliw, które nie spełniały norm jakościowych. Na przedsiębiorców naruszających warunki koncesji nałożył w 2006 r. kary w wysokości 3,8 mln zł, rok później – 3,6 mln zł, a w 2008 r. – 2,4 mln zł.

Spośród skontrolowanych 11 elektrociepłowni, 3 elektrowni i 2 ciepłowni tylko 7 zakładów posiadało plany ograniczenia emisji gazów do powietrza, w tym m.in. niezbędne ekspertyzy. Przedsiębiorstwa instalowały kotły wielopaliwowe i modernizowały użytkowane, montowały elektrofiltry i urządzenia pomiarowe do monitorowania emisji, budowały instalacje odsiarczania spalin. W wyniku tych inwestycji, w latach 2006-2008 emisja dwutlenku węgla do powietrza zmniejszyła się o 400 tys. Mg.

- wdrożenie systemu prowadzenia obserwacji skutków zmian klimatu i dokonywania ich prognoz;

Ważniejsze wnioski

– wydanie zaległego rozporządzenia określającego wymagania jakościowe, metody badania i sposób pobierania

próbek biokomponentów;
– terminowe przedkładanie Krajowemu Administratorowi Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji rocznych raportów z rozliczeniem wykorzystania posiadanych uprawnień.

Tytuł kontroli

Rolnictwo ekologiczne w Polsce

Cel

Ocena działań administracji rządowej na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego i produkcji żywności metodami ekologicznymi przy wsparciu środkami publicznymi.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w: Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Głównym Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz w jej 24 biurach powiatowych, Agencji Rynku Rolnego, Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej i 8 okręgowych stacjach, Instytucie Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach oraz w Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie – oddział w Radomiu.

Synteza

Pierwsze gospodarstwa prowadzone według zasad rolnictwa ekologicznego powstały w Polsce w 1930 r. Ponownie zaczęto je zakładać w latach 80., ale dopiero w 1999 r. wprowadzono dotacje do upraw ekologicznych. W 2008 r. zajmowały one 314,9 tys. ha, co plasowało nas pod tym względem na 9. miejscu wśród państw Unii Europejskiej. Gospodarstw było prawie 15 tys., funkcjonowało 236 przetwórnictw ekologicznych i 161 podmiotów zajmujących się obrotem. Przeciętna powierzchnia gospodarstwa ekologicznego wynosiła w Polsce 20,7 ha, w Europie – 37 ha. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację *Planu działania dla żywności ekologicznej i rolnictwa w Polsce na lata 2007-2013*, przewidujący zwiększenie liczby gospodarstw do 20 tys., a powierzchni upraw ekologicznych – do 600 tys. ha.

W latach 2005-2009 (I półrocze) Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wypłaciła rolnikom 609,1 mln zł tzw. płatności rolnośrodowiskowych dla rolnictwa ekologicznego, z tego 563,3 mln zł w ramach realizacji *Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006* oraz 45,9 mln zł z tytułu *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na wsparcie rolnictwa ekologicznego wydatkowało 42,1 mln zł. Środki te przeznaczono m.in. na dofinansowanie kosztów kontroli gospodarstw ekologicznych, dotowanie podmiotów prowadzących badania naukowe, promocję rolnictwa ekologicznego. Stwierdzono jednak, że wszystkie skontrolowane biura powiatowe ARiMR decyzje o płatnościach wydawały ze znacznym opóźnieniem, nawet 245-dniowym, w stosunku do terminów określonych w rozporządzeniach Rady Ministrów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, regulujących warunki i tryb przyznawania pomocy.

W badanym okresie szef resortu rolnictwa upoważnił pięć jednostek certyfikujących do przeprowadzania kontroli oraz wydawania i cofania certyfikatów zgodności w rolnictwie ekologicznym. Jedna z nich rozpoczęła działalność przed uzyskaniem wymaganego upoważnienia, co było niezgodne z *art. 4 ust. 3 ustawy o rolnictwie ekologicznym*.

Zdaniem NIK, nieskuteczny był system nadzoru i kontroli rolnictwa ekologicznego. Resort rolnictwa nie dysponował rzetelnymi informacjami o wielkości produkcji w latach 2005-2009, brak było sprawnego systemu gromadzenia danych statystycznych dotyczących rynku produktów ekologicznych. Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych nie posiadał wystarczających informacji o liczbie i kwalifikacjach pracowników zatrudnionych w jednostkach certyfikujących, nieskutecznie egzekwował od nich usunięcie nieprawidłowości. W 2006 r. nie przeprowadził kontroli w trzech jednostkach certyfikujących, mimo iż każda z nich powinna być jej poddana przynajmniej raz w roku.

W wyniku zastosowania najwyższej stawki dopłat (1,8 tys. zł) do jednego ha powierzchni nowych nasadzeń orzecha włoskiego, bez określenia minimalnych zabiegów agrotechnicznych dla jego uprawy, zdominowały one ekologiczne uprawy sadownicze. W latach 2005-2008 dopłaty do tych plantacji wyniosły 135,8 mln zł, co stanowiło 58% ogólnej pomocy do ekologicznych upraw drzew i krzewów.

Ważniejsze wnioski

– zwiększenie skuteczności kontroli i nadzoru nad upoważnionymi jed-

nostkami certyfikującymi oraz gospodarstwami i przetwórniami ekologicznymi, a także udoskonalenie systemu gromadzenia danych statystycznych o rolnictwie ekologicznym w Polsce;

– usprawnienie w biurach powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizacji płatności rolnośrodowiskowych związanych z rolnictwem ekologicznym.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie systemu dodatków mieszkaniowych	Ocena funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych w latach 2006-2008, w szczególności stosowania zasad i trybu przyznawania tych dodatków oraz ustalania ich wysokości.	Kontrolą objęto 34 urzędy gmin i gminne jednostki organizacyjne, którym powierzono zadania z dziedziny dodatków mieszkaniowych oraz zasięgnięto informacji w 32 urzędach gmin nieobjętych kontrolą.

Synteza

NIK pozytywnie oceniła funkcjonowanie systemu dodatków mieszkaniowych, mimo stwierdzonych uchybień w ich ustalaniu i wypłacaniu. Kontrolowane gminy wprowadziły wewnętrzne procedury postępowania dla usprawnienia załatwiania spraw w tym obszarze. Obowiązek wypłat dodatków mieszkaniowych spoczywa na gminach od 1994 r. Początkowo były one dofinansowywane z budżetu państwa, zaś od 1 stycznia 2004 r., po wejściu w życie *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, źródłem ich finansowania są środki własne gmin.

Zasady przyznawania świadczeń określa *ustawa o dodatkach mieszkaniowych*. Ustanawia ona m.in. katalog tytułów prawnych do lokalu mieszkalnego, upoważniających do otrzymania dodatku mieszkaniowego oraz sposób wyliczania jego wysokości, co zależy m.in. od liczby osób prowadzących wspólnie gospodarstwo domowe, ich dochodów, powierzchni zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz wydatków ponoszonych na jego utrzymanie. Nie może ona przekroczyć, łącznie z ryczałtem na zakup opału, 70% wydatków faktycznie poniesionych na utrzymanie lokalu, jeżeli powierzchnia tego lokalu jest mniejsza od powierzchni normatywnej lub jej równa. Rada gminy może jednak zwiększyć lub zmniejszyć ten wskaźnik o 20 punktów procentowych. Na 34 skontrolowane gminy, 5 obniżyło wysokość dodatku po likwidacji dotacji z budżetu.

Dodatek mieszkaniowy przyznaje – na wniosek osoby uprawnionej do jego otrzymywania – wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji administracyjnej, która powinna być wydana w ciągu miesiąca od złożenia wniosku. NIK stwierdziła, że w 7 kontrolowanych gminach decyzje wydawano z naruszeniem tego terminu.

Kontrola wykazała, że gminy zgromadziły wystarczające środki na wypłaty dodatków mieszkaniowych, średnio wydały na ten cel 87% zaplanowanych kwot. Zmniejszające się zainteresowanie tą formą pomocy kontrolerzy tłumaczą niechęcią niektórych uprawnionych osób do ujawniania swej rzeczywistej sytuacji materialnej, nieumiejętnością starania się o nią oraz wzrostem emigracji z kraju w latach 2005-2008. Nie zmienia to faktu, że plany wypłat dodatków mieszkaniowych nie były dostosowane do rzeczywistego zapotrzebowania.

Poważnym mankamentem w przebiegu procedury przyznawania świadczeń był brak staranności przy weryfikacji wniosków. Kontrolerzy stwierdzili, że 14% dokumentów na podstawie których przyznano dodatki zawierało błędy, nie było w nich wszystkich wymaganych informacji, bądź były one niezgodne ze stanem faktycznym. Zdarzały się przypadki nieokreślenia tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, niepodawania rzeczywistej liczby osób wspólnie mieszkających, błędnych deklaracji dotyczących wysokości dochodu na osobę w gospodarstwie domowym – a mimo to wydawano decyzje o przyznaniu dodatku.

Zdaniem NIK, gminy zbyt rzadko stosowały wywiad środowiskowy jako narzędzie weryfikacji wniosków. W ten sposób skontrolowano zaledwie 1% składanych podań. Nierzetelna weryfikacja informacji zawartych we wnioskach oraz niska liczba wywiadów środowiskowych mogą sprzyjać przyznawaniu dodatków osobom nieuprawnionym.

NIK natknęła się także na nieprawidłowości w obliczaniu wysokości i wypłatach dodatku, w 21% zbadanych przypadków jego kwota była zaniżona, zaś w 32% przekazywany był uprawnionym z opóźnieniem.

Kontrolerzy zwrócili też uwagę na niewystarczający nadzór gmin nad systemem przyznawania i wypłat dodatków mieszkaniowych. W 50% z nich nie przeprowadzono żadnych kontroli tej sfery działania samorządów.

Ważniejsze wnioski

– dostosowanie planów wydatków na wypłaty dodatków mieszkaniowych do rzeczywistych potrzeb;

– terminowe wydawanie decyzji administracyjnych o przyznaniu dodatku mieszkaniowego;
– aktywniejsze korzystanie z wywiadu środowiskowego przy weryfikacji wniosków o dodatki mieszkaniowe;

– dotrzymanie terminu wypłat;
– wzmocnienie nadzoru i kontroli nad gminnymi jednostkami organizacyjnymi uczestniczącymi w procesie przyznawania i wypłat dodatków mieszkaniowych.

Tytuł kontroli

Realizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych

Cel

Ocena stanu wdrażania *Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych* oraz wykorzystania środków finansowych krajowych i zagranicznych na jego realizację.

Zakres

Kontrolą objęto: Ministerstwo Środowiska, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 57 urzędów gmin.

Synteza

Mimo istotnego zaawansowania budowy sieci kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków w kontrolowanych aglomeracjach, NIK widzi zagrożenie dla realizacji tych inwestycji w terminach ustalonych w *Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych*. Dokument ten, zatwierdzony w 2003 r. przez Radę Ministrów, implementuje zadania, jakie na Polskę nakłada Dyrektywa nr 91/271/EWG i zapisy *Traktatu o Przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*. Niewywiązanie się z przyjętych w nim zobowiązań zagrożone jest sankcjami finansowymi ze strony Unii Europejskiej.

W objętych kontrolą urzędach gmin nie nadzorowano zadań ujętych w KPOŚK, a kontrole lub audyt przedsiębiorstw, którym powierzono wykonywanie tych zadań, przeprowadzano sporadycznie. W ocenie NIK było to postępowanie nierzetelne, biorąc zwłaszcza pod uwagę konieczność zapewnienia terminowej realizacji programu w świetle zobowiązań, wynikających z Traktatu Akcesyjnego.

Badania prowadzone przez NIK ujawniły, że w przeszło połowie spośród 57 skontrolowanych gmin pojawiły się znaczące nieprawidłowości i uchybienia w realizacji harmonogramu budowy, rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych i sieci kanalizacyjnych w aglomeracjach, ustalonego krajowym programem, a w 10% gmin nie podjęto w tym kierunku żadnych działań, bądź podejmowano je w ograniczonym zakresie. Tylko w 21 gminach NIK pozytywnie oceniła zaawansowanie prac. Stan robót wskazuje na zagrożenie celu pośredniego KPOŚK, jakim jest zakończenie do końca 2010 r., w 8 aglomeracjach, inwestycji służących oczyszczaniu ścieków, zaś w 11 – budowy sieci kanalizacyjnych. Niektóre urzędy gmin nie posiadały pełnych informacji o zadaniach realizowanych w ramach KPOŚK na swoim obszarze oraz na terenie innych gmin znajdujących się w tej samej aglomeracji. W opinii NIK, było to postępowanie nierzetelne.

W skontrolowanych gminach brak było pełnych informacji o liczbie mieszkańców nieobjętych systemem kanalizacyjnym oraz ilości ścieków odbieranych taborem asenizacyjnym. Zdaniem NIK, niezbędne jest posiadanie przez gminy rzeczywistych danych, dotyczących ilości ścieków komunalnych odprowadzanych z ich terenu, dla zapewnienia odpowiednich parametrów oczyszczalni i zagwarantowania w ten sposób wymaganej programem redukcji zanieczyszczeń.

Opracowany w marcu 2009 r. projekt aktualizacji programu (AKPOŚK-2008) przewidywał ponad dwukrotny wzrost kosztów realizacji systemów kanalizacyjnych, w porównaniu z wersją programu z 2003 r. Do czasu zakończenia kontroli nie doprowadzono jednak do zakończenia prac nad tym dokumentem. Stanowiło to naruszenie wymogów *ustawy – Prawo wodne*.

Środki finansowe, zaplanowane na realizację KPOŚK w latach 2006-2010 w wysokości 28 mld zł, zostały wykorzystane w latach 2006-2007 dopiero w niespełna 25%. Pochodziły one w przeszło 40% z funduszy zagranicznych, w 35% z aktywów przedsiębiorstw i spółek wodno-kanalizacyjnych, w 18% z zasobów własnych gmin. Niskie, zdaniem NIK, wykorzystanie zaplanowanych sum spowodowane było m.in. trudnościami w pozyskiwaniu środków przez gminy. Długotrwałość procedur przyznawania zagranicznego dofinansowania i częste zmiany kryteriów jego udzielania znacznie utrudniały wspieranie inwestycji w tym trybie.

Ważniejsze wnioski

- zapewnienie bieżącego nadzoru i monitoringu zadań inwestycyjnych wykonywanych w ramach KPOŚK;
- zweryfikowanie informacji z realiza-

cji KPOŚK dotyczących budowanych oczyszczalni i parametrów ich zdolności redukcji zanieczyszczeń oraz liczby mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnych, bądź transportu nieczystości wozami asenizacyjnymi;

- zapewnienie terminowej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych;
- ułatwienie uzyskiwania przez gminy wsparcia finansowego niezbędnego dla realizacji zadań ujętych w programie.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Sprawowanie profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym w latach 2005-2007 (I półrocze)	Ocena organizacji i funkcjonowania profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą, objętymi obowiązkiem szkolnym i obowiązkiem nauki oraz kształcącymi się w szkołach ponadgimnazjalnych do ukończenia 19. roku życia.	Kontrolę przeprowadzono w 49 jednostkach: w Ministerstwie Zdrowia, 8 oddziałach wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia, 8 wojewódzkich centrach zdrowia publicznego, 16 szkołach podstawowych, 8 gimnazjach oraz w 8 szkołach ponadgimnazjalnych.

Synteza

W myśl *ustawy o systemie oświaty*, uczniowie, z wyjątkiem uczęszczających do szkół dla dorosłych, objęci są świadczeniami profilaktycznej opieki zdrowotnej. Szkoła publiczna powinna więc zapewnić im możliwość korzystania z tych świadczeń i z pomocy przedlekarskiej. Organizacja opieki zdrowotnej nad uczącymi się nie gwarantowała im jednak równego dostępu do świadczeń, mimo iż *Rządowy program profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w środowisku nauczania i wychowania na lata 2004-2006* przewidywał, że gabinety lekarskie będą w każdej szkole – stwierdziła Najwyższa Izba Kontroli. Istotnym mankamentem organizacji systemu opieki było m.in. znaczne rozproszenie podmiotów świadczących profilaktyczne usługi medyczne, finansowanych ze środków publicznych, oraz nieskuteczność nadzorujących ich instytucji. Niedostateczny przepływ informacji między różnymi jednostkami o wykonywanych świadczeniach i stanie zdrowia uczniów uniemożliwiał rzetelną analizę funkcjonowania opieki zdrowotnej. Oddziały wojewódzkie NFZ, chociaż miały taki obowiązek, po zawarciu umów o świadczenie uczniom opieki lekarskiej nie przekazywały właściwym wojewodom wymaganych danych (m.in. nazwy i adresu świadczeniodawcy, liczby uczniów objętych opieką), nie gromadziły też informacji o stanie ich zdrowia. W rezultacie w latach 2005-2006 z powodu niewłaściwego planowania potrzeb aż 47,6% uczniów pozbawionych było profilaktycznej opieki stomatologicznej. Kontrolujący zwrócili uwagę, że zarządzenia prezesa NFZ, ograniczające do 18 lat górną granicę wieku uczniów uprawnionych do zapobiegawczej opieki stomatologicznej, pozostawały w sprzeczności z *rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie zakresu i organizacji profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą*, w myśl którego granicą tą jest ukończenie 19. roku życia.

W siedmiu badanych szkołach jedna pielęgniarka lub higienistka miała pod opieką ponad 880 uczniów, czyli znacznie więcej niż przewidywały normy ustalone przez Instytut Matki i Dziecka. Zdaniem NIK, taka sytuacja mogła niekorzystnie odbić się na jakości usług medycznych.

Wojewódzkie centra zdrowia publicznego skontrolowały m.in. 537 lekarzy, 930 pielęgniarek, 363 szkolne gabinety profilaktyki i pomocy przedlekarskiej. Z powodu braku pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje, poza kontrolą pozostawali jednak stomatolodzy, gdyż w myśl *ustawy o zakładach opieki zdrowotnej* określone czynności kontrolne mogą prowadzić wyłącznie osoby wykonującą zawód medyczny, właściwy ze względu na rodzaj i zakres kontrolowanych czynności. W ciągu 2,5 lat centra skontrolowały zaledwie 4% gabinetów profilaktyki i pomocy przedlekarskiej w szkołach, stwierdzając m.in. niewykonywanie badań przesiewowych, niedostateczne wyposażenie gabinetów lekarskich, brak współpracy pielęgniarek lub higienistek z dyrektorami i radami pedagogicznymi szkół. Tylko jedno centrum systematycznie przekazywało wyniki kontroli właściwemu oddziałowi wojewódzkiemu NFZ, który jednak nie podejmował żadnych działań w celu ich wykorzystania, co utrudniało wyeliminowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu opieki nad uczniami.

NIK krytycznie oceniła fakt, iż Minister Zdrowia w latach 2005-2007 nie realizował profilaktycznych programów polityki zdrowotnej w środowisku nauczania, finansował jedynie kilka akcji terapeutycznych o ograniczonym zasięgu. Jego działania, za pośrednictwem Instytutu Matki i Dziecka, polegały na opracowaniu poradnika „Jak pomóc otyłemu nastolatkowi”, kierowanego do pielęgniarek szkolnych i nauczycieli wychowania fizycznego w gimnazjach, oraz innych publikacji.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie skutecznego nadzoru i kontroli nad wszystkimi podmiotami sprawującymi profilaktyczną opiekę

zdrowotną nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym;

– zobowiązanie tych instytucji do współpracy w celu pełnego monitorowania systemu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad uczniami.

Tytuł kontroli

Funkcjonowanie i rozszerzenie obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008

Cel

Ocena efektów gospodarczych i społecznych zamierzeń podejmowanych w specjalnych strefach ekonomicznych oraz prawidłowości i efektywności administrowania nimi przez spółki zarządzające.

Zakres

Kontroli poddano Ministerstwo Gospodarki oraz 14 specjalnych stref ekonomicznych.

Synteza

Specjalne strefy ekonomiczne to wyodrębnione administracyjnie obszary Polski, gdzie inwestorzy mogą prowadzić działalność gospodarczą na preferencyjnych warunkach. Zostały one powołane z myślą o aktywizacji i przyspieszeniu rozwoju słabo zagospodarowanych regionów. Do NIK dotarły wszakże sygnały o działaniach sprzecznych z ideą tworzenia SSE, a polegających na poszerzaniu ich obszarów o tereny należące do najbardziej rozwiniętych w kraju.

Powołanie specjalnych stref ekonomicznych przyniosło, ponad wszelką wątpliwość, wymierne efekty gospodarcze. W latach 2006-2008 podejmowane w nich przedsięwzięcia inwestycyjne doprowadziły m.in. do utworzenia 74,9 tys. miejsc pracy i zaangażowania 30,7 mld zł nakładów. Mimo upływu przeszło 10 lat od utworzenia stref, Ministerstwo Gospodarki nie dysponuje jednak pogłębionymi analizami efektywności funkcjonowania SSE. Podstawową formą pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym w strefach były ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, które do końca 2007 r. wyniosły 4,2 mld zł, a także zwolnienia z podatku od nieruchomości oraz dotacje celowe udzielane w ramach wieloletnich programów wspierania inwestycji. Izba zasygnalizowała, że nie zbilansowano osiągniętych przez państwo korzyści z poniesionymi kosztami, które zresztą nie są w całości znane.

Nie została też opracowana długofalowa szczegółowa koncepcja działania tych stref. NIK nie zadowolili wyjaśnienia Ministerstwa Gospodarki, z których wynikało, że zasadność utrzymywania stref ekonomicznych jest oczywista i nie było potrzeby podejmowania takich działań. W 2009 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pn. *Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*. Miał on jednak charakter bardzo ogólny, nie zawierał m.in. podstawowych mierników realizacji celów, co uniemożliwiało zobjektywizowanie oceny wykonania zawartych w nim założeń.

W latach 2006-2008, decyzjami Rady Ministrów, zmieniono 55 razy granice SSE, zwiększając ich obszar o 57% – do 11,8 tys. ha. Jednocześnie w tym czasie średnio ok. 30% gruntów w strefach pozostawało niezagospodarowanych. NIK zwróciła uwagę, że Ministerstwo Gospodarki nie opracowało jednolitych zasad i procedur kwalifikowania obszarów do włączania ich w granice stref. Poszerzanie SSE odbywało się najczęściej z inicjatywy inwestorów i zdarzało się, że nie następowało w regionach, dla których strefy były ustanowione. W pięciu z nich ustalono podstrefy położone w miastach najbardziej gospodarczo rozwiniętych, co przeczyło idei powoływania SSE i nie sprzyjało realizacji polityki zrównoważonego rozwoju w stosunku do regionów o wysokiej stopie bezrobocia.

W ocenie NIK, nadzór sprawowany przez Ministerstwo Gospodarki nad wydawaniem przez spółki zarządzające zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w strefach i kontrolowaniem przez nie przestrzegania sformułowanych nich warunków był niewystarczający. Ministerstwo nie skontrolowało blisko połowy podmiotów zarządzających strefami.

Sytuacja ekonomiczna większości tych spółek była dobra, przy czym najwyższe aktywa zgromadziły Pomorska i Wałbrzyska SSE, zaś najwyższą rentowność uzyskały Wałbrzyska i Katowicka SSE. Znaczącą pozycję w dochodach zarządzających podmiotów stanowiły wpływy z opłat pobieranych od przedsiębiorców z tytułu partycypacji w kosztach administrowania strefą. Jednak, w opinii NIK, brak precyzyjnych przepisów wskazujących zakres i kryteria uprawniające zarządzającego do określania i ściągania tych opłat powoduje dowolność ich ustalania w regulaminach SSE, co może stanowić okoliczność korupcyjną.

Ważniejsze wnioski

– przygotowanie analiz opłacalności wsparcia państwa dla podmiotów działających w SSE;

– opracowanie procedur rozszerzenia obszarów SSE, dających Radzie Ministrów możliwość sprawdzania zasadności takich wniosków;
– uwzględnianie zasady zrównoważonego rozwoju kraju w zarządzaniu SSE;

– znowelizowanie *ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* przez wskazanie ustawowego upoważnienia do nakładania na przedsiębiorców działających w strefach obowiązku uiszczania opłat partycypacyjnych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Restrukturyzacja i prywatyzacja sektora przemysłu stoczniowego w latach 2005-2007	Ocena realizacji programów restrukturyzacji i wykorzystania środków publicznych przez morskie stocznie produkcyjne w Gdańsku, Gdyni i Szczecinie oraz działań związanych z procesem przekształceń własnościowych w stoczniach, realizowanych przez organy administracji rządowej.	Kontrolą objęto: Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Gospodarki, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencję Rozwoju Przemysłu SA, Korporację Polskie Stocznie SA, Stocznnię Gdańsk SA, Stocznnię Gdynia SA oraz Stocznnię Szczecińską Nowa sp. z o.o.

Synteza

NIK negatywnie oceniła realizację zadań i celów polityki gospodarczej państwa wobec sektora stoczniowego. Działania wszystkich podmiotów zaangażowanych w jego restrukturyzację zdeterminowane były zachodzącymi w państwie zmianami politycznymi oraz względami społecznymi. Wpływ na udzielanie stoczniom pomocy publicznej miały nie racje ekonomiczno-gospodarcze, lecz chęć utrzymania produkcji i zachowania miejsc pracy w stoczniach i firmach kooperujących. Istotny wpływ miały też względy strategiczne, tj. wola utrzymania wizerunku Polski jako kraju morskiego, produkującego statki. W żadnym z obszarów – gospodarczym, społecznym i makroekonomicznym – nie osiągnięto zaplanowanych celów restrukturyzacji, w szczególności celu kluczowego, którym było odzyskanie przez stocznie zdolności do prowadzenia działalności gospodarczej na zasadach rynkowych. Tworzono nowe strategie, choć stare nie zostały zrealizowane, wielokrotnie zmieniano koncepcje i przesuwano terminy, zapewniając Komisję Europejską i stoczniowców o skuteczności nowych rozwiązań. Podejmowane przez kolejne rządy działania naprawcze były doraźne i nieskuteczne. Zaniechano realizacji rządowego *Programu działań konsolidacyjnych sektora stoczniowego – aktualizacja*. Nową *Strategię dla sektora stoczniowego (morskie stocznie produkcyjne) w Polsce w latach 2006-2010* przygotowywano z opóźnieniem i nie w pełni zrealizowano. Część pomocy publicznej, wspierającej procesy restrukturyzacji, udzielono bez decyzji Komisji Europejskiej o jej zgodności z zasadami wspólnego rynku. Jednocześnie pomijano uwagi KE i krajowych ekspertów, którzy alarmowali, że przedstawiane plany są nierzetelne. Lekceważono opinie o niezgodności planów z regulacjami unijnymi w części dotyczącej pomocy publicznej, która w UE traktowana jest jako ograniczanie wspólnego rynku i dopuszczalna pod ściśle określonymi warunkami. Aby zapobiec odrzuceniu przez Komisję przedkładanych harmonogramów, można było skorzystać z pomocy unijnych ekspertów. Wbrew przedstawionym UE założeniom strona polska z pomocy takiej nie skorzystała i z 4-miesięcznym opóźnieniem przedłożyła Komisji plany niemożliwe do zaakceptowania. Podważyło to rzetelność strony polskiej i zawiesiło postępowania prywatyzacyjne. Nierzetelne były również działania zarządów stoczni, które korzystały z pomocy publicznej, udzielonej bez decyzji Komisji Europejskiej i podwyższały kapitał zakładowy z naruszeniem prawa. NIK ustaliła, że w latach 2005-2007 stoczniom w Gdańsku, Gdyni i Szczecinie udzielono pomocy publicznej w wysokości prawie 4 mld zł. Stocznia Gdańsk otrzymała 86,5 mln zł (w formie przejęcia zobowiązań, pożyczek i dokapitalizowania), Stocznia Gdynia – prawie 3 mld zł, zaś Stocznia Nowa – 886,8 mln zł. Jednocześnie stocznie nie wykazywały w dokumentach całości uzyskanej pomocy, zasłaniając się długotrwałym brakiem jednoznacznych uregulowań prawnych i ostatecznych rozstrzygnięć, dotyczących kwalifikowania pomocy uzyskanej w formie gwarancji KUKE i podwyższenia kapitału zakładowego jako pomocy publicznej. NIK negatywnie oceniła m.in. nadzór właścicielski, sprawowany nieskutecznie przez Ministra Skarbu Państwa. Znaczną część swych uprawnień minister przekazał pośrednikom – Agencji Rozwoju Przemysłu i Korporacji Polskie Stocznie, powodując rozproszenie odpowiedzialności. Minister SP często zmieniał składy rad nadzorczych, a także zaakceptował niezwyfikowane pożyczki uzupełniające dla Stoczni Gdynia i Stoczni Szczecińskiej, co pociągnęło za sobą sankcje ze strony Komisji Europejskiej. NIK stwierdziła istotne rozbieżności w danych dotyczących wielkości udzielonej stoczniom pomocy publicznej, spowodowane m.in. brakiem jednolitej interpretacji kwalifikowania pozyskanych środków jako pomocy publicznej, a także niepełnym jej monitorowaniem przez prezesa UOKiK. Negatywna ocena NIK dotyczyła także działań prezesa Agencji Rozwoju Przemysłu SA, który podjął decyzję o zakończeniu procesów restrukturyzacji Stoczni Gdynia i Stoczni Gdańsk, realizowanych na mocy *ustawy o pomocy publicznej*, mimo nieosiągnięcia zamierzonych celów.

Ważniejsze wnioski

– weryfikowanie przez Ministra Gospodarki *Strategii dla sektora stoczniowego (morskie stocznie produkcyjne) w Pol-*

sce w latach 2006-2010, w aspekcie zmienionej sytuacji sektora;

– rozważenie przez Ministra Skarbu Państwa zasadności dalszego funkcjonowania Korporacji Polskie Stocznie

SA w sytuacji zakończenia procesu sprzedaży stoczni;

– wzmocnienie przez Ministra Skarbu Państwa nadzoru właścicielskiego nad stoczniami.

Tytuł kontroli

Realizacja zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych przez marszałków województw, które przygotowują się do turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012

Cel

Ocena realizacji przez marszałków wybranych województw zadań z zakresu administracji rządowej, określonych w *ustawie o usługach turystycznych*.

Zakres

Kontrolą objęto marszałków województw: dolnośląskiego, małopolskiego, mazowieckiego, pomorskiego, śląskiego i wielkopolskiego.

Synteza

W województwach, w których są położone miasta zgłoszone do organizacji w 2012 r. Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej, działa najwięcej podmiotów świadczących usługi turystyczne – w czerwcu 2009 r. do rejestrów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wpisanych było prawie 2,1 tys. przedsiębiorców. Województwa te dysponowały także najlepiej rozwiniętą bazą noclegową. Mimo iż system mechanizmów regulujących rynek usług turystycznych był właściwy, to – zdaniem NIK – wystąpiły nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu. Nie miały one jednak wpływu na ogólną pozytywną ocenę, jaką NIK wystawiła podmiotom objętym badaniem.

Większość spośród marszałków, niezgodnie z *ustawą o usługach turystycznych*, prowadziła rejestry przedsiębiorców, organizujących imprezy turystyczne oraz pośredników turystycznych, zajmujących się na zlecenie klientów zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych. W rejestrach brakowało niezbędnych danych, m.in. numeru NIP, określenia przedmiotu działalności i zasięgu terytorialnego firmy. Jeden z urzędów marszałkowskich nie posiadał oryginałów dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancji lub ubezpieczenia, które zapewniałyby pokrycie kosztów powrotu do kraju uczestników wycieczki, gdyby przedsiębiorca nie mógł wywiązać się z tego obowiązku. Mimo to marszałek nie wszczął postępowania w sprawie wydania decyzji o zakazie (przez trzy lata) wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem do rejestru. Większość marszałków nie wywiązywała się też z ustawowego obowiązku kontrolowania przewodników turystycznych i pilotów wycieczek.

W kilku województwach skład komisji egzaminacyjnych powoływanych przez marszałków, które miały ocenić zamierzających pracować w branży turystycznej kandydatów na przewodników turystycznych lub pilotów wycieczek, nie odpowiadał wymogom art. 25 ust. 4 *ustawy o usługach turystycznych*, ponieważ wśród egzaminujących nie było przedstawiciela wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz reprezentanta organizacji zrzeszającej organizatorów turystyki. Do egzaminów dopuszczano osoby, które z opóźnieniem przedstawiły zaświadczenia o ukończeniu szkolenia oraz odbyciu zajęć praktycznych. W dwóch urzędach, wbrew §15 ust. 4 *rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, do zespołów egzaminacyjnych powołano wykładowców, którzy wcześniej szkolili kandydatów. W ocenie NIK, łączenie funkcji egzaminatora i wykładowcy nie zapewniało bezstronności egzaminowania i stwarzało korupcyjny konflikt interesów.

W 2006 r. w sześciu z wymienionych województw czynnych było prawie 1,3 tys. obiektów hotelarskich – hoteli, pensjonatów, moteli, schronisk i domów wypoczynkowych, a trzy lata później – już ponad 1,5 tys. Największą dynamikę wzrostu odnotowano wśród hoteli 5- i 4-gwiazdkowych, o najwyższym standardzie wyposażenia oraz poziomie oferowanych usług. Kontrolujący stwierdzili m.in. nierzetelne prowadzenie ewidencji obiektów hotelarskich, pobieranie nadmiernie wysokich opłat za oceny będące podstawą do zaszerogowania obiektu do określonego rodzaju i kategorii. Marszałkowie, z wyjątkiem jednego, przeprowadzali z urzędu raz na trzy lata okresowe kontrole obiektów hotelarskich.

Na stronie internetowej Ministerstwa Sportu i Turystyki publikowane są dane o podmiotach zajmujących się zawodowo turystyką, biurach podróży oraz o obiektach hotelarskich, jednak nie podaje się danych o przewodnikach turystycznych i pilotach wycieczek. Zdaniem NIK, stworzenie centralnej bazy danych osób świadczących takie usługi, zwiększyłoby bezpieczeństwo turystów korzystających z nich, którzy mając dostęp do tych danych na stronie internetowej mogliby zweryfikować wiarygodność przewodników lub pilotów wycieczek.

Ważniejsze wnioski

– wyeliminowanie mechanizmu korupcyjnego, polegającego na egzaminowaniu kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek przez

osoby, które wcześniej szkoliły egzaminowanych;

– rozważenie możliwości utworzenia ogólnie dostępnej centralnej elektronicznej bazy przewodników turystycznych i pilotów wycieczek.

– wzmocnienie nadzoru nad wykony-

waniem zadań wynikających z *ustawy o usługach turystycznych*, m.in. przez objęcie ich realizacją audytem i kontrolą wewnętrzną, zwłaszcza w okresie przygotowania Polski do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Prowadzenie przez podmioty górnicze gospodarki remontowej maszyn i urządzeń	Ocena prawidłowości wydatkowania przez podmioty górnicze środków finansowych na prowadzenie gospodarki remontowej.	Kontrolę przeprowadzono w 15 podmiotach: w Ministerstwie Gospodarki, Urzędzie Zamówień Publicznych oraz w 13 przedsiębiorstwach i zakładach wydobywczych i naprawczych wykorzystujących środki Skarbu Państwa.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła prowadzenie gospodarki remontowej maszyn i urządzeń przez zakłady wydobywające węgiel kamienny. Jej zastrzeżenia wzbudził § 428 rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych, faworyzujący producentów sprzętu górniczego na rynku dostaw części zamiennych i usług remontowych. Uderzało to w inne przedsiębiorstwa, gdyż faktyczna monopolizacja tego rynku nie dawała im szansy konkurencyjnego zdobywania zamówień. Badania NIK dowiodły działań nierzetelnych, nielegalnych i niegospodarnych, w tym także wskazujących na możliwość wystąpienia korupcji. Zgola odmienną ocenę, mimo stwierdzenia nieprawidłowości związanych z problematyką kontroli, NIK wystawiła podmiotom eksploatującym złoża rudy miedzi, cynku i ołowiu.

NIK zwróciła szczególną uwagę na brzmienie i sposób wprowadzenia § 428 rozporządzenia szefa resortu gospodarki. W okresie między 15 maja a 17 czerwca 2002 r. w projekcie rozporządzenia regulującego kwestie naprawy maszyn górniczych zostały dokonane istotne zmiany w stosunku do pierwotnej propozycji: dodane zostały słowa „remontuje” i „producenta”, które mogły sugerować, że naprawy maszyn mogą wykonywać jedynie ich producenci. Okoliczność, że byli oni tym mocno zainteresowani, wskazuje na możliwość korupcyjnego podłoża ujawnionych nieprawidłowości. Kwestionowany przez NIK przepis obowiązywał do sierpnia 2006 r.

Powołując się na § 428 rozporządzenia, Kompania Węglowa SA wystąpiła do Urzędu Zamówień Publicznych o zgodę na zastosowanie trybu z wolnej ręki przy udzielaniu zamówień publicznych na zakup akcesoriów do maszyn i urządzeń oraz świadczenie usług remontowych w latach 2005-2007 o wartości 1,9 mld zł. Znaczna część z 96 złożonych wniosków była jednak nierzetelnie sporządzona, gdyż sugerowały one spełnienie przesłanek do udzielenia zamówień w tym trybie, wskazując na możliwość ich realizacji tylko przez jednego wykonawcę, czyli producenta sprzętu.

Wskutek niesolidnej weryfikacji tych wniosków, jak również zaakceptowania przez Urząd Zamówień Publicznych błędnej, zdaniem NIK, interpretacji § 428, prezes UZP wydał zgodę na bezprzetargowy tryb wyłonienia wykonawców zamówień. W rezultacie kompania zawarła umowy na kwotę 1,9 mld zł, z czego ostatecznie sfinalizowano kontrakty o wartości 838 mln zł. Zdaniem NIK, uprzywilejowanie niektórych firm w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych nieuchronnie prowadzi do zawyżania cen za nabywane towary i usługi – np. jedna z firm w 2005 r. sprzedawała KWK Bielszowice niektóre podzespoły po cenie zawyżonej nawet o 279% w stosunku do ceny, jaką zaproponowała w następnych latach w konkurencyjnych postępowaniach przetargowych. W rezultacie takich praktyk Kompania Węglowa SA mogła stracić nawet 168 mln zł.

Do czasu zakończenia kontroli NIK (grudzień 2008 r.) Ministerstwo Gospodarki nie było w stanie wskazać ani autora zmian treści § 428, ani ich uzasadnienia, a także przedstawić całej dokumentacji procesu legislacyjnego, mogącej wyjaśnić sporne kwestie (dokumentacja powinna zostać przekazana do archiwum).

Listę uchybień w procesie legislacyjnym dopełnia fakt, że rozporządzenie opublikowane w Dzienniku Ustaw różniło się od wersji podpisanej przez Ministra Gospodarki, wskutek uwzględnienia późniejszych poprawek Wyższego Urzędu Górniczego. Zdaniem NIK, publikacja rozporządzenia różniącego się od oryginału naruszała art. 15 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ważniejsze wnioski

– przygotowywanie aktów prawnych w sposób zapewniający jednoznaczność stanowionych przepisów oraz

dokonywanie rzetelnej oceny skutków proponowanych regulacji;
– wyłanianie wykonawców usług remontowych oraz dostawców części zamiennych w postępowaniach zapewniających konkurencyjny tryb wyboru;

– rzetelne dokumentowanie przebiegu prac legislacyjnych, w tym właściwe archiwizowanie wytworzonych dokumentów.

Tytuł kontroli

Efektywność egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalania lub określania i pobierania właściwy jest organ gminy

Cel

Ocena efektywności i skuteczności egzekucji administracyjnej wymienionych należności.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w wybranych 15 urzędach miast, których prezydenci posiadają uprawnienia organu egzekucyjnego oraz 15 urzędach skarbowych.

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie oceniła wykonywanie w urzędach miast, a także w urzędach skarbowych, egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalania lub określania i pobierania właściwy jest prezydent miasta.

Kontrola objęła lata 2006-2008 (do 30 kwietnia). Jej potrzebę uzasadniały wyniki wcześniejszych kontroli NIK, wskazujące na takie nieprawidłowości, jak np. nieuzasadniona zwłoka w wystawianiu upomnień i tytułów egzekucyjnych, zaniechanie lub opóźnianie podejmowania czynności egzekucyjnych. Zaznaczyć należy, że dochody, o których mowa, uzyskane od początku 2006 r. do kwietnia 2008 r. wyniosły w 15 miastach 7,8 mld i stanowiły 21,8% dochodów własnych, a zatem istotną ich część.

W wyniku działań egzekucyjnych, przeprowadzonych przez poddanych kontroli prezydentów miast, wyegzekwowano 92,2 mln zł, co stanowiło 92% należności z wystawionych tytułów, a wartościowo – 38% kwoty z nich wynikającej. Zaległości z tytułu podatków i opłat objętych kontrolą zmniejszyły się na koniec 2007 r. o 5,5% w porównaniu ze stanem na koniec 2005 r. (z 722,6 mln zł do 683,1 mln zł). We wszystkich skontrolowanych urzędach miast korzyści płynące z egzekucji przewyższały jej koszty, aczkolwiek wskaźnik efektywności kosztowej był mocno zróżnicowany (od 1,89 do 34,11).

Choć we wszystkich urzędach miast wykorzystywano do obsługi ewidencji należności systemy informatyczne, istniały w tym zakresie liczne nieprawidłowości, jak nieodzwierciedlające stanu faktycznego zapisy w księgach rachunkowych, czy niezgodności sprawozdań z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W 10 miastach systemy te uniemożliwiały monitorowanie stanu zaległości. Miało to negatywny wpływ na terminowość oraz efektywność przygotowania i prowadzenia postępowań egzekucyjnych. Nie pozwalało też na bieżącą ocenę efektów prowadzenia egzekucji administracyjnej podatków i opłat lokalnych.

W 7 miastach prezydenci nie podjęli czynności niezbędnych do niezwłocznego wyegzekwowania od 10% do 12% zaległych podatków i opłat. Żaden z prezydentów nie przestrzegał obowiązku niezwłocznego wystawiania upomnień, tytułów wykonawczych oraz podejmowania działań egzekucyjnych. Istotną przyczyną opóźnień był brak określenia w procedurach kontroli finansowej granicznych terminów wystawiania upomnień, tytułów wykonawczych oraz podejmowania czynności egzekucyjnych.

W ocenie NIK, takie działania świadczą o istnieniu mechanizmu korupcyjnego, polegającego na dowolności w postępowaniu urzędników, a więc umożliwiającemu np. celowe opóźnianie załatwienia sprawy. Prezydenci 3 miast dopuścili się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wykazując w sprawozdaniach finansowych dane niezgodne z wynikającymi z ewidencji księgowej. W 8 urzędach miast zapisy w ewidencjach księgowych nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu zaległości, nie odpisano bowiem we właściwym okresie sprawozdawczym zaległości na kwotę ponad 3,5 mln zł.

W jednym z miast dopiero w trakcie kontroli NIK wszczęto postępowanie w sprawie zaległości za okres od kwietnia 2006 r. do kwietnia 2008 r. w wysokości 3,9 mln zł.

W skontrolowanych urzędach skarbowych, których działania oceniono pozytywnie, stwierdzono m.in., że tytuły wykonawcze w większości z nich wprowadzane były do systemu ze znacznym opóźnieniem, czynności egzekucyjne trwały zbyt długo, a skuteczność egzekucji obniżyła się. Czas trwania postępowań, w wypadku objętych kontrolą postępowań zakończonych, sięgał nawet 895 dni.

Ważniejsze wnioski

– analiza i podjęcie przez prezydentów miast działań w celu podniesienia efektywności egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalania

lub określania i pobierania są oni właściwi;
– systematyczne dokonywanie audytu wewnętrznego w celu zidentyfikowania i usunięcia źródeł nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych podczas kontroli NIK;

– analiza i podjęcie przez naczelników urzędów skarbowych działań prowadzących do skuteczniejszego egzekwowania należności wynikających z tytułów wykonawczych przekazanych przez prezydentów miast.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Żywnienie i utrzymanie czystości w szpitalach publicznych	Dokonanie oceny skuteczności oraz efektywności działań szpitali publicznych związanych z żywnieniem pacjentów oraz utrzymaniem czystości w obiektach.	Kontrolę przeprowadzono w 12 szpitalach publicznych w sześciu województwach (mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim, wielkopolskim). Ponadto badaniem ankietowym objęto 137 publicznych szpitali wielospecjalistycznych (około 27% ogólnej ich liczby).

Synteza

NIK negatywnie oceniła żywnienie pacjentów i utrzymanie czystości w skontrolowanych szpitalach publicznych. W 11 z 12 szpitali zapewniono wprawdzie odpowiednią wartość kaloryczną posiłków, jednak zarówno jakość, jak i sposób ich przygotowania i dystrybucji wzbudziły istotne zastrzeżenia. W co drugim szpitalu wartość kaloryczna posiłków oparta była na niewłaściwie zbilansowanych składnikach. We wszystkich kontrolowanych szpitalach jadłospisy nie zapewniały odpowiedniej wartości odżywczej posiłków oraz właściwego udziału warzyw i owoców. W diecie stwierdzono niedobory produktów zbożowych i nabiału, stosowanie wędlin niskiej jakości i nadużywanie soli. Także bezpieczeństwo mikrobiologiczne posiłków było niezadowolające. Wprawdzie w badanym okresie nie stwierdzono zatruć pokarmowych, ale analizy wykonane przez inspekcję sanitarną wykazały w posiłkach i na rękach personelu kuchni (w 30% kontrolowanych szpitali) szczepy bakterii stanowiących zagrożenie dla zdrowia.

Nadzór nad żywnieniem pacjentów nie działał rzetelnie. W 5 szpitalach nie kontrolowano w ogóle jakości i prawidłowości przygotowania posiłków. W 2 szpitalach nie było dietetyków, a w szpitalach, w których zostali zatrudnieni, często kierowano ich do czynności pomocniczych lub administracyjnych. Także stan profilaktyki żywieniowej w szpitalach NIK uznała za niezadowolający. Spośród szpitali samodzielnie żyjących pacjentów, w co drugim ze skontrolowanych nie zakończono wdrażania obligatoryjnego systemu HACCP, służącego zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego – opóźnienia sięgały nawet dwóch lat. W 5 szpitalach zaś system ten funkcjonował nieprawidłowo.

Stan bloków żywienia w szpitalach był niezadowolający. Wymogi spełniały tylko 2 spośród kontrolowanych szpitali oraz co czwarty z grupy ankietowanych. Stan realizacji programów dostosowawczych w szpitalach wskazuje, że inwestycje w tym zakresie nie zostaną zakończone do końca 2012 r. Nadal 75% szpitali stosuje przestarzałe systemy dystrybucji posiłków. Nieprawidłowości polegały głównie na używaniu niepodgrzewanych wózków transportowych i przewożeniu posiłków ogólnodostępnymi windami. Niewłaściwy był również stan czystości w szpitalach, a ich dyrektorzy najczęściej o tym nie wiedzieli. NIK wykazała, że nie kontrolowali skuteczności opracowanych procedur higienicznych. Były one często niespójne i niedostosowane do realnych warunków panujących w danym szpitalu. Niedostateczne okazało się zarówno wyposażenie szpitali w sprzęt i środki utrzymania czystości, jak i sposób ich wykorzystywania. Działaniem niegospodarnym było stosowanie środków chemii domowej, zamiast efektywniejszych i tańszych środków profesjonalnych. Jedynie usługę prania bielizny szpitalnej NIK oceniła jako wykonywaną właściwie. Zaniebdywano też szkolenia personelu w zakresie higieny i czystości. Brak znajomości procedur pociągał za sobą liczne nieprawidłowości. W 10 szpitalach skład zespołu kontroli zakażeń zakładowych (głównego elementu systemu nadzoru nad utrzymaniem czystości) nie spełniał wymogów prawa. Większość zadań zespołu samodzielnie realizowały pielęgniarki epidemiologiczne.

Kontrola wykazała, że stan czystości w szpitalu i jakość żywienia pacjentów nie są skorelowane z kosztami ponoszonymi na wykonywanie tych zadań. Średnie koszty sprzątnięcia szpitala oraz prania były niższe o ok. 25% w przypadku wykonywania tych usług przez firmę zewnętrzną. Zdaniem NIK, decydujący wpływ na jakość świadczonych usług ma nadzór nad ich wykonaniem, właściwy sposób organizacji pracy i zarządzania kosztami. Tymczasem znaczna część szpitali wciąż nie przykładła należytej wagi do nadzoru nad zlecanymi usługami oraz nie prowadziła rzetelnej analizy kosztów żywienia i utrzymania czystości. Sytuację tę pogłębiał brak upowszechnienia dobrych praktyk, a zwłaszcza standardów utrzymania czystości.

Ważniejsze wnioski

– opracowanie przez Ministra Zdrowia standardów żywienia i utrzymania czystości w szpitalach, z określeniem

jednolitych zasad kontroli tych usług, oraz ich wdrożenie;

– zapewnienie egzekwowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia właściwego standardu usług pozamedycznych od szpitali, z którymi zawiera kontrakty.

Tytuł kontroli

Funkcjonowanie systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt na terenie województwa małopolskiego (kontrola sprawdzająca)

Cel

Ocena stanu realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli funkcjonowania systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt dla zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego w obrocie bydłem, przeprowadzonej przez NIK w 2006 r.

Zakres

Kontrolą objęto 5 powiatowych inspektoratów weterynarii w: Dąbrowie Tarnowskiej, Myślenicach, Nowym Sączu, Nowym Targu, Wadowicach oraz 5 biur powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w: Czarnym Dunajcu, Dąbrowie Tarnowskiej, Myślenicach, Nowym Sączu, i Wadowicach. Na podstawie *art. 12 pkt 3 ustawy o NIK* kontrole oznakowania i rejestracji zwierząt w 15 siedzibach stad przeprowadziły na zlecenie NIK powiatowe inspektoraty weterynarii.

Synteza

W 2006 r. NIK zbadała funkcjonowanie na terenie województwa małopolskiego systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt (IRZ), który ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego bydła oraz żywności produkowanej z wołowiny, a dzięki temu powinien umożliwiać polskim producentom pełny dostęp do rynku europejskiego. NIK wnioskowała wówczas m.in. o znówelizowanie obowiązującej w tym zakresie ustawy oraz określenie zasad nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej nad działaniami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1760/2000, celem systemu identyfikacji bydła jest wzmocnienie zaufania konsumentów do bezpieczeństwa mięsa wołowego. Zwierzęta mające stanowić przedmiot handlu wewnątrz Unii Europejskiej muszą być identyfikowane zgodnie z wymogami przepisów unijnych oraz rejestrowane tak, aby możliwe było śledzenie informacji dotyczących miejsc pierwotnej i przejściowej hodowli zwierząt, a w przypadku choroby – niezwłoczne ustalenie źródła zakażenia oraz stada, które mogło być zakażone przez chore zwierzę. Na system IRZ w Polsce składa się kilka elementów: rejestr zwierząt gospodarskich i siedzib stad (centralną bazę danych prowadzi ARiMR), znaki identyfikacyjne (kolczyki), paszporty bydła oraz księgi rejestracji, prowadzone przez właściciela w siedzibie stada. System ten powinien gwarantować, iż zwierzęta w nim zaewidencjonowane mają udokumentowane pochodzenie, miejsca pobytu, a także miejsce uboju czy upadku i utylizacji zwłok. W tym celu zobowiązano posiadaczy stad do niezwłocznego zgłaszania faktów podlegających ewidencji. Opracowane zostały krajowe procedury i regulacje prawne. *Ustawa o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt* określiła zasady jego funkcjonowania oraz zadania ARiMR i organów Inspekcji Weterynaryjnej. NIK ustaliła, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ARiMR oraz Inspekcja Weterynaryjna podjęli realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli przeprowadzonej w 2006 r. Izba oceniła pozytywnie fakt, że wdrożenie wniosków z poprzedniej kontroli nastąpiło drogą przygotowania projektu *ustawy o zmianie ustawy o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt*, która została przyjęta przez Sejm RP 25 czerwca 2009 r. Kontrolerzy stwierdzili jednak występowanie uchybień. Nie wszyscy właściciele bydła wywiązywali się z ustawowego obowiązku zgłoszenia do systemu IRZ jego zbycie lub nabycie i zmianę stada. W rezultacie ARiMR nie dysponowała aktualnymi danymi. Wprawdzie istotnie zmniejszył się odsetek zwierząt, których historie zdarzeń były niespójne (z 63% w 2006 r. do około 15% w lutym 2009 r.), lecz problem ten nie został do końca rozwiązany. Oznacza on, że na 212 tys. sztuk bydła zarejestrowanego w systemie IRZ w woj. małopolskim 31,6 tys. sztuk mogło przebywać w nieznanach stadach i mieć kontakt z bydłem o niskim statusie epizootycznym. Taki stan – zdaniem NIK – nie sprzyjał zapewnieniu bezpieczeństwa sanitarnego w obrocie zwierzętami. W kontrolowanych powiatach Inspekcja Weterynaryjna wydała w 2008 r. prawie 1,2 tys. decyzji administracyjnych, zobowiązujących posiadaczy stad do usunięcia nieprawidłowości w rejestrowaniu i oznaczaniu bydła. System identyfikacji i rejestracji bydła w latach 2007-2008 uległ istotnemu usprawnieniu. Choć podjęto wiele działań, to – zdaniem NIK – w dalszym ciągu nie zostało zapewnione pełne bezpieczeństwo w obrocie bydłem. Nadal nie zostały wypracowane tzw. dobre praktyki w zakresie znakowania zwierząt oraz ewidencji spójnie odzwierciedlającej ich przemieszczanie, zwłaszcza w małych gospodarstwach rolnych.

Ważniejsze wnioski

– zintensyfikowanie działań podejmowanych w celu wyjaśnienia rozbieżności

w zgłoszeniach zdarzeń dotyczących zwierząt i zminimalizowania liczby zwierząt o niespójnej historii;
– podejmowanie stosownych działań wobec osób uchylających się od wyko-

nia nakażów, które wynikały z decyzji administracyjnych powiatowych lekarzy weterynarii.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
<p>Ochrona przeciwpowodziowa w województwie małopolskim i świętokrzyskim</p>	<p>Ocena realizacji ustawowych zadań organów administracji rządowej i samorządowej dotyczących ochrony ludzi i mienia przed powodzią oraz koordynacji tych przedsięwzięć.</p>	<p>Kontrolą objęto: Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie, małopolski i świętokrzyski zarządy melioracji i urzędzeń wodnych, powiaty: sandomierski, gorlicki i proszowicki oraz gminy: Samborzec, Wilczyce, Sękowa, Ujście Gorlickie, Proszowice i Koniusza.</p>

Synteza

Kontrola wykazała, że system ochrony przeciwpowodziowej w województwach małopolskim i świętokrzyskim nie funkcjonuje właściwie. Skupiając się na działaniach awaryjnych, organy odpowiedzialne za realizację zadań przeciwpowodziowych nie przykładały należytej wagi do pozostałych elementów zarządzania ryzykiem powodziowym – zwłaszcza zapobiegania i ochrony, nie wyciągały też wniosków z poprzednich zdarzeń. Straty z tytułu szkód powodziowych w latach 2007-2009 zwiększyły się na badanych terenach ze 194 do 519 mln zł. Powodzie są zdarzeniami losowymi, tym samym wielkość powodowanych przez nie strat w decydującym stopniu zależy od okoliczności, na które ludzkie działanie ma umiarkowany wpływ. Niewątpliwie jednak dobrze funkcjonujący system prewencji i ochrony przeciwpowodziowej w każdym z tych przypadków wpływałby na ich minimalizowanie. Tymczasem badania NIK ujawniły, że dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, wbrew obowiązkowi wynikającemu z *prawa wodnego*, nie opracował planu ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego dla województw małopolskiego i świętokrzyskiego. Na osiem wyodrębnionych zlewni w obu województwach, dla jednej w ogóle nie zostało opracowane studium ochrony przeciwpowodziowej, zaś przygotowane w 2004 r. studia dla pięciu zlewni obejmowały jedynie obszary nieobwałowane i sporządzone zostały niezgodnie z *prawem wodnym*. Prace nad studiami dla dwóch kolejnych zlewni ruszyły dopiero w 2009 r. W gminach i powiatach nie planowano działań służących zapobieganiu i ograniczaniu strat w razie powodzi w przyszłości. Samorządowe plany operacyjne ochrony przed powodzią były opisem czynności, które należy podjąć w trakcie zaistniałego już kataklizmu. Na dziewięć skontrolowanych gmin, dwie nie posiadały planu operacyjnego ochrony przed powodzią, zaś tylko cztery opracowały mapy z zaznaczeniem terenów zagrożonych zalaniem. Planowanie, organizacja i monitoring remontów i modernizacji urządzeń służących ochronie przeciwpowodziowej nie były, w ocenie NIK, prowadzone rzetelnie. Dane o stanie technicznym wałów przeciwpowodziowych okazały się zdezaktualizowane, tylko 5% wałów w woj. małopolskim i 12% w świętokrzyskim zostało skontrolowane w terminach określonych *prawem budowlanym*. Badane jednostki nie podejmowały skutecznych działań prewencyjnych. Wiele szkód powodowanych jest przez złe działanie sieci odwadniającej. Wszystkie skontrolowane starostwa posiadały ewidencję rowów znajdujących się przy drogach powiatowych, lecz rocznie oczyszczają od 2% do 9% ich długości, co oznacza, że przy zachowaniu tego tempa jeden cykl czyszczenia wszystkich przydrożnych rowów w powiecie trwa od 11 do 50 lat. Natomiast żadna z kontrolowanych gmin nie prowadziła ewidencji rowów odwadniających drogi gminne. Wiele z nich jest zaniedbanych, niekonserwowanych, zarośniętych bądź wypełnionych śmieciami. Nagminne jest też zasypywanie fragmentów rowów przy budowie przejazdów do posesji. Z niebezpieczeństwa stwarzanego tymi praktykami winni zdają sobie sprawę dopiero podczas wysokiej wody. Kontrolowane gminy i powiaty nie podejmowały jednak rzetelnych wysiłków mających na celu edukację mieszkańców w dziedzinie profilaktyki i ochrony przeciwpowodziowej. W pięciu z nich nie podjęto żadnych starań w tym względzie, w jednym przypadku stosowna informacja zamieszczona została na stronie internetowej, w dwóch jednostkach kolportowano wśród obywateli ulotki i materiały poglądowe. W ocenie Izby, objęte badaniem samorządy nie przykładały należytej wagi do tego problemu. Zakres i skala nieprawidłowości ujawnionych podczas kontroli uzasadniały również przedstawienie przez NIK, m.in. adresowanych do Prezesa Rady Ministrów, wniosków dotyczących potrzeby skoordynowania działań prowadzonych przez poszczególne organy administracji publicznej w obszarze ochrony przeciwpowodziowej.

Ważniejsze wnioski

- wyznaczenie w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa osoby odpowiedzialnej za koordynację działań poszczególnych ministerstw związanych z ochroną przeciwpowodziową;
- zapewnienie przez Prezesa Rady Ministrów skutecznego nadzoru nad

- wdrażaniem i realizacją przepisów koniecznych do wykonania *Dyrektywy 2007/60WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim*;
- niezwłoczne przystąpienie przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej do opracowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego;
- sporządzenie w gminach planów

- operacyjnych ochrony przed powodzią wraz z mapami przeciwpowodziowymi, a także założenie ewidencji rowów przy drogach gminnych;
- prowadzenie wśród mieszkańców cyklicznych akcji edukacyjnych poświęconych profilaktyce przeciwpowodziowej i metodom ograniczania rozmiarów strat.

Tytuł kontroli

Realizacja postanowień ustawy o repatriacji przez organy administracji rządowej i samorządowej na terenie województwa małopolskiego

Cel

Ocena działań administracji rządowej i samorządowej województwa małopolskiego służących realizacji zadań określonych w *ustawie o repatriacji*, w szczególności zaś zapewnieniu odpowiednich warunków pobytu i asymilacji osobom, które uzyskały status repatrianta w Polsce.

Zakres

Kontrolą objęto Małopolski Urząd Wojewódzki, Urząd Miasta Krakowa, Urząd Miasta i Gminy Wolbrom oraz urzędy gmin Kląj i Rzezawa.

Synteza

W myśl obowiązujących przepisów, państwo polskie umożliwia Polakom, którzy pozostali na Wschodzie wskutek represji, deportacji i zesłań, repatriację, nabycie obywatelstwa polskiego, osiedlenie się w Polsce wraz z rodzinami oraz pomaga im w zagospodarowaniu i znalezieniu pracy. NIK pozytywnie oceniła realizację *ustawy o repatriacji* przez organy administracji samorządowej oraz wojewodę małopolskiego. Nie zmienia to jednak faktu, że w ciągu ostatnich lat zmniejsza się liczba repatriantów przybywających do gmin Małopolski. W latach 2004-2008 osiedliło się tam 128 repatriantów ze Wschodu, najwięcej (43 osoby) w 2004 r. W kolejnych latach liczba przyjmowanych rodaków zmniejszała się do kilkunastu osób rocznie. Zainteresowanie powrotem do kraju wśród polskiej diaspory w azjatyckiej części dawnego ZSRR wciąż jest duże, w sierpniu 2008 r. na rozpatrzenie czekały wnioski ponad 2,5 tys. osób, wydano zaś – w skali całego kraju – 204 wizy wjazdowe. W tym samym roku samorządy zgłosiły tylko 18 zaproszeń dla imigrantów niewskazanych imiennie. Czas oczekiwania na repatriację do Polski od momentu złożenia wniosku wynosi przynajmniej 10 lat.

W ocenie NIK, podstawowym problemem ograniczającym możliwość powrotu naszych rodaków do Polski jest stale spadająca liczba ofert osiedlenia. Mechanizm imigracji określony w ustawie działa bowiem w ten sposób, że w bazie danych „Rodak” rejestruje się wnioski zainteresowanych powrotem oraz zaproszenia gmin deklarujących przyjęcie konkretnej liczby osób. Im mniej ofert – a z takim zjawiskiem mamy do czynienia – tym wolniejsze tempo repatriacji. Ustalenia NIK wskazują, że przyczyna tego stanu rzeczy tkwi w zbyt małej aktywności organów administracji zaangażowanych w proces repatriacji oraz w braku z ich strony dostatecznej zachęty i wsparcia dla gmin, które mogłyby przyjmować przybyszów. Brak też treściwej i kompletnej informacji, by samorządy zainteresować akcją repatriacyjną w większym stopniu.

Wizę krajową w celu repatriacji zainteresowani otrzymują po przedstawieniu konsulowi RP zapewnienia otrzymania lokalu mieszkalnego i wykazaniu źródeł utrzymania w Polsce, czyli „warunków do osiedlenia się”. Ich potwierdzeniem może być odpowiednia uchwała rady gminy lub rady powiatu. Z chwilą przekroczenia granicy repatriant nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa.

Przybyłym do Polski przysługuje jednorazowa pomoc na pokrycie kosztów przejazdu, zagospodarowanie i bieżące utrzymanie oraz pokrycie kosztów nauki małoletniego dziecka. Powinna ona być wypłacona przez starostę w ciągu 60 dni od uzyskania obywatelstwa, czyli dnia przekroczenia granicy. Ponadto repatriantowi przysługuje wsparcie na częściowe pokrycie kosztów remontów i adaptacji lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w realizacji zapisów ustawy, do których należą w pierwszej kolejności opóźnienia w przekazywaniu starostom przez wojewodę środków na pomoc dla repatriantów. W rezultacie jej wypłata opóźnia się, przekraczając ustawowy termin 60 dni. Z kolei wojewoda tłumaczył się długim oczekiwaniem na decyzje MSWiA przyznające i ustalające wysokość pomocy. Ministerstwo zaś przyczyny tego stanu rzeczy upatruje po stronie samych repatriantów, którzy, by uzyskać decyzję MSWiA, muszą najpierw załatwić zameldowanie i poświadczenie obywatelstwa, co wymaga czasu.

Izba oceniła, że gminy na ogół rzetelnie wywiązywały się z obowiązków wobec przybyłych rodzin. Wypracowały też dobre praktyki w codziennych kontaktach z repatriantami.

Ważniejsze wnioski

- prowadzenie aktywnej polityki informacyjnej i wspieranie gmin zapraszających repatriantów;
- znowelizowanie *ustawy o repatriacji*

- nałożenie na podmioty zapraszające obowiązków zawiadomienia MSWiA o przybyciu repatrianta i jego rodziny;
- dostosowanie prawa do faktycznych potrzeb udzielania pomocy repatriantom, w tym skrócenie czasu oczekiwania na przysługującą pomoc finansową.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
<p>Utrzymywanie drogowych i kolejowych przejść granicznych na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej w latach 2006-2008 (I kwartał)</p>	<p>Ocena wywiązywania się przez wojewodów z obowiązku utrzymywania przejść granicznych w należytym stanie, finansowania zadań związanych z funkcjonowaniem infrastruktury granicznej oraz udostępniania służbom granicznym odpowiednich urządzeń i sprzętu, niezbędnego do sprawnego przeprowadzania kontroli.</p>	<p>Kontrolą objęto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, urzędy wojewódzkie: warmińsko-mazurski, podlaski, lubelski i podkarpacki oraz sześć gospodarstw pomocniczych tych urzędów zarządzających mieniem na przejściach granicznych.</p>

Synteza

NIK, mimo zauważonych niedomagań, oceniła pozytywnie wywiązywanie się wojewodów z obowiązku utrzymywania w należytym stanie przejść granicznych oraz finansowania infrastruktury granicznej. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, granice zachodnia, południowa oraz granica z Litwą przekształciły się w wewnętrzne granice UE, objęte od 21 grudnia 2007 r. zasadami Schengen, zaś polsko-rosyjska, polsko-białoruska i polsko-ukraińska stały się zewnętrzną granicą całej wspólnoty. Zobowiązuje to Polskę do zagwarantowania jej obszarowi ochrony przed napływem niepożądanych osób i towarów. W tym celu podjęte zostało zadanie uszczelnienia granicy unijnej drogą rozbudowy i modernizacji przejść (na granicach z Federacją Rosyjską, Białorusią i Ukrainą funkcjonuje 11 przejść kolejowych i 16 drogowych) oraz poprawy warunków odpraw.

Za ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz za kontrolę ruchu granicznego odpowiada, zgodnie z *ustawą o ochronie granicy państwowej*, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Obowiązek stałego utrzymywania drogowych, kolejowych, lotniczych, morskich i rzecznych przejść granicznych spoczywa od 1 stycznia 2006 r. na wojewodach.

W opinii NIK, rozbudowa i modernizacja przejść drogowych przyczyniła się do znacznej poprawy warunków pracy służb granicznych. Na ich unowocześnienie wojewodowie wydatkowali środki publiczne terminowo i zgodnie z przewidzianymi procedurami. Planami rozbudowy i modernizacji, ze względu na największe natężenie ruchu granicznego, objęto w pierwszym rządzie przejścia drogowe na granicach z Białorusią i Ukrainą. W latach 2005-2007 oddane zostały do użytku i w pełni przygotowane do prowadzenia skutecznych kontroli przejścia graniczne w Dorohusku i Hrebennem, łącznie z terminalem odpraw weterynaryjnych i fitosanitarnych. Najwolniej toczyły się prace na granicy z Federacją Rosyjską, choć i tu w stanie placówek w Bezledach, Gołdapi i Gronowie odnotowany został w ostatnim czasie znaczący postęp, poprawił się zwłaszcza ich stan techniczny.

Znacznie gorzej przebiegał proces modernizacji granicznych przejść kolejowych. Nie były one dostosowane do potrzeb służb granicznych. Główną przeszkodą były stosunki własnościowe. Ich infrastruktura i wyposażenie stanowiły majątek spółek prawa handlowego PKP SA i PLK SA, co uniemożliwiało finansowanie z budżetu wojewodów wydatków na inwestycje w obrębie nieruchomości stanowiących własność tych spółek. Tymczasem brak specjalistycznych urządzeń i wyposażenia znacznie utrudniał sprawne prowadzenie odpraw.

Zdaniem NIK, w okresie objętym kontrolą Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie podjął skutecznych prac legislacyjnych celem umożliwienia wojewodom realizacji inwestycji na przejściach kolejowych. Dopiero w projekcie zmiany ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, zaakceptowanym przez Radę Ministrów w czerwcu 2008 r., planuje się m.in. zmiany w *ustawie o ochronie granicy państwowej* pozwalające wojewodom na zlecenie właścicielom gruntów lub obiektów kolejowych swoich zadań z jednoczesnym przyznaniem dotacji celowej. W ocenie NIK propozycje te nie rozwiązują jednak w pełni problemu, bowiem nadal nie zobowiązują władających tymi gruntami i obiektami do udostępniania ich wojewodom.

Ważniejsze wnioski

– skuteczne koordynowanie realizowanych przez wojewodów zadań związanych z utrzymaniem drogowych i kolejowych przejść granicznych;

– zainicjowanie prac legislacyjnych umożliwiających wojewodom władanie nieruchomościami kolejowych przejść granicznych, a w konsekwencji skuteczne ich rozbudowywanie i modernizowanie.

Tytuł kontroli

Funkcjonowanie służb kontrolnych na towarowych przejściach drogowych na polsko-rosyjskim i polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej w latach 2007-2008 (I półrocze)

Cel

Ocena sprawności i skuteczności działania służb przeprowadzających kontrolę graniczną, celną, weterynaryjną oraz fitosanitarną w obrocie towarowym.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w 16 jednostkach: w 4 urzędach celnych, 6 placówkach Straży Granicznej, 3 granicznych inspektoratach weterynarii oraz 3 wojewódzkich inspektoratach ochrony roślin i nasiennictwa.

Synteza

Na granicach polsko-białoruskiej i polsko-rosyjskiej funkcjonują całodobowe drogowe przejścia graniczne w Kuźnicy Białostockiej, Bobrownikach i Kukurykach oraz w Gronowie, Bezledach i Goldapi, służące obsłudze ruchu towarowego. W latach 2007-2008 (I półrocze) przejechało przez nie prawie 5 mln pojazdów, w tym 1,3 mln samochodów ciężarowych. Największe znaczenie dla wymiany handlowej miało przejście w Kukurykach, które jako jedyne z objętych badaniem przeznaczone jest wyłącznie dla ruchu towarowego.

Zdaniem NIK, wyposażenie techniczne polskich służb granicznych zapewniało skuteczną kontrolę dokumentów, osób, pojazdów i przewożonych towarów.

Mimo okresowego braku wystarczającej liczby funkcjonariuszy, odprawy po stronie polskiej przebiegały sprawnie. Chcąc utrzymać płynność odpraw w okresach wzmożonego ruchu, kierownicy placówek przesuwali m.in. pracowników terminy urlopów, wyznaczali dodatkowe służby przy odprawie samochodów ciężarowych, przenosili do pracy na stanowiska kontrolerskie funkcjonariuszy celnych zatrudnionych w administracji. Kolejki samochodów ciężarowych przy wyjazdach tworzyły się zwłaszcza w weekendy, w okresie świąt państwowych i religijnych oraz w listopadzie i grudniu – z powodu kończących się w danym roku kontraktów handlowych, ponieważ służby celne sąsiednich krajów odprawiały transporty wolniej, niż służby rodzime. Na początku 2008 r. kolejki pojazdów oczekujących na wyjazd z Polski spowodowane były także akcją protestacyjną polskich celników.

Zakres zadań i uprawnień Służby Celnej oraz Straży Granicznej zostały dostosowane do standardów prawa wspólnotowego, związanych m.in. z obsługą tranzytu i stosowaniem przepisów kodeksu granicznego Schengen. Wymagania Unii Europejskiej spełniały także graniczne inspektoraty weterynarii, które w omawianym okresie skontrolowały 10,1 tys. przesyłek i wydały 41 decyzji odmawiających wwozu towarów na teren Wspólnoty. Wskutek ograniczonych możliwości finansowych, na przejściach w Bezledach i Kuźnicy Białostockiej nie funkcjonowała całodobowa kontrola weterynaryjna.

Przejścia graniczne zostały wyposażone w nowoczesny sprzęt laboratoryjny, zapewniający kontrolę fitosanitarną towarów pochodzenia roślinnego. Oddziały inspekcji sanitarnej zostały włączone w europejski system służb ochrony roślin drogą pełnej harmonizacji ustawodawstwa krajowego z prawem wspólnotowym, zwłaszcza z *dyrektywą Nr 2000/29/WE w sprawie środków ochronnych przed wprowadzeniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie*. Specjalistyczną kontrolą zostało objętych ponad 11 tys. transportów, a ponadto prawie 5,3 tys. przesyłek w ramach monitoringu.

W grudniu 2006 r. Polska zakończyła budowę granicznego przejścia drogowego w Grzechotkach, umożliwiającego komunikację między Elblągiem i Kaliningradem. Może ono przyjąć na dobę 800 samochodów ciężarowych, 300 autobusów i 5 tys. samochodów osobowych. Punkt ten nie został jednak włączony do obsługi ruchu granicznego, gdyż strona rosyjska nie wywiązała się z przyjętych zobowiązań i oddanie do użytku przejścia Mamonowo II zaplanowała na I kwartał 2010 r.

Ważniejsze wnioski

– nawiązanie ścisłej współpracy Służby Celnej Polski, Federacji Rosyjskiej i Białorusi w celu wyrównania tempa odpraw po obu stronach granicy;

– ustalenie z przedstawicielami Federacji Rosyjskiej realnego terminu zakończenia budowy przejścia Mamonowo II;
– zwiększenie obsady etatowej stanowisk kontrolnych w okresach szczególnego nasilenia ruchu.

Tytuł kontroli

Stan techniczny obiektów użytkowanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej

Cel

Ocena wykonywania przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej obowiązków utrzymania w należytym stanie techniczno-użytkowym zajmowanych obiektów.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w 48 samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej w województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, pomorskim, śląskim, warmińsko-mazurskim oraz wielkopolskim.

Synteza

Użytkowane przez szpitale obiekty w większości znajdowały się w takim stanie, że inspektorzy nadzoru budowlanego, chcąc zapobiec potencjalnym zagrożeniom dla życia i zdrowia ludzi, niejednokrotnie wskazywali na konieczność przeprowadzenia natychmiastowych remontów bądź wykonania ekspertyz budowlanych. Szpitale nie dysponowały jednak wystarczającymi na ten cel środkami finansowymi, nie zapewniły ich również organy założycielskie. W latach 2006-2008 na remonty i modernizacje wydatkowano 242,1 mln zł, co wystarczyło zaledwie na zaspokojenie połowy potrzeb, które dyrektorzy placówek oszacowali na 458 mln zł.

Zadowolający stan techniczny i estetyczny wszystkich użytkowanych obiektów NIK stwierdziła jedynie w 15 objętych badaniem jednostkach. W pozostałych do najczęściej występujących usterek należały m.in. ubytki tynków na elewacjach, zły stan techniczny stolarki okiennej, zawilgocenia ścian, złuszczenia farby na ścianach. Znacznie poważniejszymi wadami były pęknięcia ścian, zły stan instalacji elektrycznej oraz pokryć dachowych, uszkodzenia kominów, a także podłoga w pochylniach dla osób niepełnosprawnych. W jednym ze szpitali tynk opadał nawet w sali operacyjnej.

Inspektorzy NIK zgłosili wiele zastrzeżeń do stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego. Brakowało wystarczającej liczby wewnętrznych hydrantów przeciwpożarowych i gaśnic, awaryjnego oświetlenia, zabezpieczeń przed zadymieniem dróg ewakuacyjnych. Dużym zagrożeniem było użycie w takich miejscach materiałów łatwopalnych. Większość szpitali, w których znajdowało się ponad 200 łóżek w budynku (100 w szpitalach psychiatrycznych) nie wyposażała wszystkich obiektów w urządzenia do samoczynnego wykrywania i przekazywania informacji o pożarze.

W kilku jednostkach kontrolujący stwierdzili m.in. zacieki wodne, zagrzybenie, niesprawną wentylację pomieszczeń, uszkodzenia umywalek, zardzewiałe stojaki do kroplówek. Brak środków finansowych był często przyczyną takiej sytuacji, ale także, zdaniem NIK, nagminnie wykorzystywanym argumentem mającym usprawiedliwić opieszale wykonanie nakazów i decyzji państwowej inspekcji sanitarnej, nawet wówczas, gdy w rzeczywistości nie wymagały one ponoszenia znacznych nakładów.

Zgodnie z art. 62 ustawy – Prawo budowlane właściciele lub zarządcy obiektów obowiązani są poddawać je okresowym kontrolom. Powinny przeprowadzać je osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, wpisane na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Część placówek nie dopełniła jednak tego obowiązku, m.in. nie sprawdzano raz w roku stanu instalacji gazowej oraz przewodów kominowych, a raz na pięć lat stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych. W niektórych jednostkach takich kontroli dokonywały osoby bez uprawnień budowlanych w wymaganej specjalności lub odpowiednich kwalifikacji, co podważało wiarygodność ich ustaleń.

Większość zakładów publicznej opieki zdrowotnej niewłaściwie prowadziła książki obiektów budowlanych, m.in. brakowało wymaganych wpisów odzwierciedlających przeprowadzone remonty, przebudowy i kontrole budynków. Jeden z zakładów nie założył takiej książki w ogóle, dwa inne zrobiły to po wielu latach od dnia przekazania obiektów do użytkowania. Wiele placówek nie przechowywało kompletnej dokumentacji budowlanej. Nie było jej głównie w obiektach starych, budowanych niejednokrotnie w XIX wieku lub na początku następnego stulecia, bowiem podczas komunalizacji mienia Skarbu Państwa dokumenty te nie zawsze były przekazywane nowym właścicielom – jednostkom samorządu terytorialnego.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie środków finansowych w wysokości pozwalającej na utrzymanie obiektów ochrony zdrowia w należytym stanie;

– zwiększenie nadzoru związanego z utrzymaniem obiektów szpitalnych we właściwym stanie techniczno-użytkowym;
– przestrzeganie przepisów przeciwpożarowych.

Tytuł kontroli

Przygotowanie do realizacji drogi ekspresowej S8 w województwie łódzkim

Cel

Ocena przygotowań do budowy drogi ekspresowej S8 na terenie województwa łódzkiego, w szczególności zaś przygotowywania dokumentacji formalnoprawnej, projektowej i wykonawczej inwestycji.

Zakres

Kontrolą objęto Ministra Infrastruktury oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Synteza

NIK negatywnie oceniła działalność kolejnych ministrów właściwych ds. transportu i dopuszczenie do długoletnich rozbieżności w koncepcjach lokalizacji trasy S8 w woj. łódzkim, od miejscowości Walichnowy do autostrady A1. Wytyczenie i przyjęcie w rozporządzeniach Rady Ministrów jej przebiegu przez Łódź stoi w sprzeczności z umowami międzynarodowymi, według których powinna być zlokalizowana w korytarzu transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T), biegnącym do Piotrkowa Trybunalskiego. To odstępstwo może spowodować zmniejszenie skali dofinansowania budowy drogi ze środków Unii Europejskiej.

Dopuszczenie przez kolejnych ministrów odpowiedzialnych za transport do niezgodności między planowanym kierunkowym przebiegiem drogi S8 a układem międzynarodowych korytarzy drogowych, zaakceptowanym przez Polskę, NIK uznała za nierzetelne i niecelowe. W latach 1993-2007 Rada Ministrów, na wniosek ministrów właściwych do spraw transportu, kilkakrotnie ustalała, że połączenie drogowe Wrocławia z Warszawą biec będzie przez Łódź. Jednak ratyfikowana przez Polskę „Umowa Europejska o głównych drogach ruchu międzynarodowego” przewidziała dla trasy E67 kierunek Wrocław – Piotrków Tryb. – Warszawa. Rozbieżność zaistniała między przebiegiem drogi S8 wytyczonym rozporządzeniami RM a układem sieci TEN-T w Polsce, uniemożliwiła wsparcie jej budowy środkami Funduszu Spójności na terenach zarezerwowanych w dokumentach planistycznych jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie NIK, mniej korzystne finansowanie tej inwestycji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego sprawi, że uzyskamy z Unii Europejskiej na ten cel o około 760 mln zł mniej.

Wyznaczenie przebiegu drogi S8 przez Łódź nie zostało poprzedzone właściwymi analizami – technicznymi, ekonomicznymi i środowiskowymi – które wskazywałyby, że jest to wariant optymalny. Z kolei Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, konsekwentnie proponujący wytyczenie trasy korytarzem TEN-T przez Piotrków Trybunalski, także nie uwzględnił w prowadzonych badaniach studialnych wszystkich istotnych czynników ekonomicznych, mających wpływ na wybór najwłaściwszej lokalizacji. Brak było zwłaszcza kompleksowych szacunków skutków finansowych, w tym wysokości zobowiązań Skarbu Państwa w ramach partnerstwa publiczno-prawnego. Kontrola wykazała, że GDDKiA nie opracowała procedur ustalających kolejność postępowania oraz sposób przewidywania kosztów i korzyści ekonomicznych przy wyborze optymalnej lokalizacji dróg.

Niedostateczny stan przygotowania do realizacji inwestycji na terenie woj. łódzkiego spowodowany był m.in. długotrwałością prac studialnych nad przebiegiem drogi S8 na odcinku Walichnowy – autostrada A1. Podczas trwania kontroli NIK Generalny Dyrektor DKiA ciągle jeszcze nie dysponował dokumentacją projektową omawianej trasy. Był to warunek konieczny do podjęcia decyzji administracyjnych, m.in. wydania pozwolenia na budowę. NIK wskazała też na trwającą 27 miesięcy procedurę lokalizacyjną, spowodowaną m.in. niedotrzymaniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny ustawowego terminu rozpatrywania skarg. Konsekwencją opóźnień jest zaplanowanie wykonania tego fragmentu trasy na lata 2011-2015, a więc już po EURO 2012.

W ocenie NIK, nadzór kolejnych szefów resortu transportu nad działalnością Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad był niewystarczający. Nierzetelnie wykonywany, zaowocował m.in. niską efektywnością prac studialnych nad przebiegiem drogi S8 oraz niewykorzystaniem środków budżetowych przeznaczonych na przygotowanie przedsięwzięcia do realizacji. Mimo zauważalnego przeciągania się prac, ministerstwo w latach 2004-2007 nie przeprowadziło ani jednej kontroli GDDKiA poświęconej temu zagadnieniu.

Ważniejsze wnioski

– przeanalizowanie wariantów przebiegu drogi ekspresowej S8 na odcinku Walichnowy – autostrada A1;

– ustalenie zasad regulujących sposób postępowania przy dokonywaniu wyborów optymalnych lokalizacji dróg, uwzględniających kolejność przeprowadzania poszczególnych analiz i studiów oraz szacowania i określenia

istotnych czynników ekonomicznych;
– rozważenie dokonania zmian organizacyjnych w GDDKiA celem zwiększenia możliwości wykonawczych służb zajmujących się pracami studialnymi.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Funkcjonowanie samorządowego lecznictwa szpitalnego w województwie łódzkim	Ocena dostępu do lecznictwa szpitalnego i funkcjonowania szpitali utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.	Kontrolą objęto: Łódzki Oddział Wojewódzki NFZ, Wojewódzkie Centrum Zdrowia Publicznego w Łodzi, Urząd Marszałkowski w Łodzi i 4 szpitale utworzone przez samorząd województwa oraz 2 starostwa powiatowe i 1 urząd gminy miejskiej wraz z 3 szpitalami powołanymi przez te jednostki.

Synteza

Niska jakość zarządzania szpitalami samorządowymi była główną przyczyną negatywnej oceny ich funkcjonowania przez Najwyższą Izbę Kontroli. Nadzór organów jednostek samorządu terytorialnego nad utworzonymi placówkami był, w opinii NIK, mało skuteczny. W 38 szpitalach samorządowych woj. łódzkiego, dysponujących przeszło 11 tysiącami łóżek, leczono w 2007 r. 416 tys. pacjentów – ponad 75% wszystkich osób hospitalizowanych w regionie. Stan i funkcjonowanie tych placówek decydowały zatem o poziomie leczenia i dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej w Ziemi Łódzkiej.

Samorząd woj. łódzkiego opracował strategię, której celem było osiągnięcie wyższego poziomu usług medycznych, a w konsekwencji polepszenie stanu zdrowia mieszkańców regionu. Jednym z założeń projektu była racjonalizacja rozmieszczenia placówek służby zdrowia oraz poprawa ich stanu technicznego i wyposażenia w specjalistyczny sprzęt fachowy. Kontrola wykazała jednak, że jednostki samorządu terytorialnego oraz powołane przez nie placówki nie dysponowały wystarczającymi środkami, by te zamiary wprowadzić w czyn. Wdrożeniu nowych rozwiązań systemowych w województwie nie sprzyjał także brak stabilnej koncepcji funkcjonowania lecznictwa szpitalnego w całym kraju, a zwłaszcza odstępianie od projektu stworzenia krajowej sieci szpitali.

Pacjentów mniej jednak interesowały rozwiązania w skali makro, natomiast niezwykle żywotnym dla nich problemem była możliwość skorzystania z usługi medycznej bądź poddania się zabiegowi, na jaki otrzymali skierowanie. W 6 spośród 7 skontrolowanych placówek przyjęcie poprzedzał długi czas oczekiwania, choć badania wykazały jednocześnie, że ulegał on skróceniu. Na poprawę dostępu do niektórych świadczeń wskazywały także analizy Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi. W szpitalu w Pabianicach na 6 pracujących oddziałów zapisy do przyjęcia trzeba było prowadzić na 2 oddziałach, w szpitalu w Zgierzu na oddział neurologiczny kolejka skróciła się ze 166 do 53 dni.

Kontrolerzy NIK zwrócili jednak uwagę, że często brak było wiarygodnych danych o rzeczywistym czasie oczekiwania na łóżko. Spośród 38 szpitali, w 14 nie opracowano procedur przyjmowania pacjentów, w 4 placówkach nie przestrzegano obowiązku dokonywania comiesięcznych ocen list oczekujących oraz przekazywania ŁOW NFZ informacji o liczbie pacjentów zakwalifikowanych do przyjęcia i średnim czasie upływającym od dnia zapisu do momentu podjęcia leczenia.

Nie była badana przez dyrektorów szpitali prawidłowość prowadzenia dokumentacji, a przede wszystkim zasadność i przyczyni dokonywania zmian terminów udzielania świadczeń. W opinii NIK, brak należytego nadzoru nad zachowaniem ustalonej kolejności przyjęć pacjentów stwarzał warunki do powstania korupcji.

Sytuacja ekonomiczna szpitali, mimo przeprowadzenia restrukturyzacji finansowej, nie poprawiła się w zasadniczy sposób. Po krótkotrwałym spadku zobowiązań ogółem – o 9,5% i wymagalnych – o 8,6%, na koniec I kwartału 2008 r. zobowiązania ogółem znowu wzrosły o 2,8%. Izba zwróciła uwagę, że doraźne akcje odciążeniowe, polegające na umarzeniu niektórych zobowiązań, na dłuższą metę dają mizerne efekty i nie poprawiają kondycji finansowej szpitali. Na to nałożyła się też nielegalna, nierzetelna i niegospodarna działalność dyrekcji kilku placówek. W Pabianicach zawarto umowę o przejęciu zadłużenia szpitala w wysokości prawie 6,5 mln zł przez inny podmiot, którego łączne wynagrodzenie z tego tytułu ustalono na 374% sumy długu. Z kolei szpital w Łodzi ustalił z góry wynagrodzenie za świadczenie usług diagnostycznych przez inną jednostkę, płacąc za niewykonane prace 30 mln zł.

W latach 2006-2007 koszty finansowania szpitali przez Łódzki Oddział Wojewódzki NFZ były niższe od planowanych, z powodu wykonania mniejszej niż założono w kontraktach liczby świadczeń. Część z nich nie doszła do skutku z powodu akcji protestacyjnych personelu medycznego.

Ważniejsze wnioski

– uzyskanie pełnej wiedzy i prowadzenie rzetelnej sprawozdawczości, dotyczącej liczby osób oczekujących

w szpitalach na udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej;

– objęcie przez jednostki samorządu terytorialnego podległych szpitali nadzorem w pełnym zakresie;

– polepszenie wyników finansowych szpitali drogą realizacji zadań naprawczych i wprowadzenia zmian organizacyjnych.

Tytuł kontroli

Prawidłowość zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej

Cel

Ocena realizacji przez wojewodę łódzkiego oraz wójtów (burmistrzów) wybranych gmin z woj. łódzkiego zadań określonych w *ustawie o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej*.

Zakres

Kontrolą objęto Łódzki Urząd Wojewódzki oraz 15 urzędów gmin (miast i gmin).

Synteza

Brak należytego nadzoru ze strony służb podległych wojewodzie łódzkiemu, jak również niewłaściwa organizacja i funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w poszczególnych urzędach gmin, utrudniały – zdaniem NIK – sprawną realizację zadań określonych w *ustawie o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej*.

W latach 2006-2008 producenci rolni złożyli do objętych badaniem urzędów 33,3 tys. wniosków o zwrot podatku akcyzowego, z których zdecydowana większość na kwotę 11.073 tys. zł, przyjęto do wykonania. Analiza ponad 1,5 tys. z nich wykazała, że prawie połowa wniosków została sprawdzona pobieżnie, gdyż zawierały one liczne błędy i braki, w rezultacie których nieprawidłowo określono potrzeby finansowe gmin związane ze zwrotem podatku akcyzowego. Kontrolujący stwierdzili m.in., że wykazywana w formularzach powierzchnia użytków rolnych była niezgodna z figurującą w ewidencji gruntów, niewłaściwie udokumentowano ilości zakupionego oleju, a poświadczenie zgodności kopii faktur VAT z oryginałem dokonywał sam zainteresowany, nie zaś pracownik urzędu. Jedna z gmin wszystkie wnioski o przekazanie dotacji w wysokości 788 tys. zł zgłosiła wojewodzie bez ich wcześniejszej weryfikacji, wskutek czego otrzymała środki o 34,7 tys. zł wyższe od należnych.

Brak staranności przy weryfikacji wniosków oraz ustalenie niewłaściwych kwot rocznych limitów zwrotu podatku akcyzowego spowodowały, że 122 producentom wypłacono w sumie kwotę o 13,5 tys. zł wyższą od przysługującej, a kilkunastu zaniżono wypłatę. NIK zwróciła uwagę, że stosownie do art. 9 ust. 1 wymienionej ustawy, producent rolny, który pobrał nienależnie lub w nadmiernej wysokości zwrot podatku, jest obowiązany oddać go wraz z odsetkami, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

Większość gmin część decyzji ustalających zwrot podatku akcyzowego sporządziła niezgodnie z przepisami, m.in. w jednej z nich wszystkie decyzje z 2007 r. podpisały osoby nieupoważnione, a w dwóch innych wydał je niewłaściwy organ. W trzech jednostkach zadania związane ze zwrotem podatku nie zostały określone w regulaminach organizacyjnych, w dwóch nie funkcjonowała właściwie kontrola wewnętrzna, a całość spraw została przypisana tylko jednemu pracownikowi. Zdaniem NIK, tolerowanie takiej sytuacji mogło doprowadzić do korupcji. Za nielegalne uznano pobieranie przez niektóre urzędy gmin opłat skarbowych za potwierdzenie zgodności z oryginałem kserokopii faktur załączonych do wniosków.

Urząd Wojewódzki nierzetelnie sporządzał i nieterminowo przekazywał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministrowi Finansów okresowe i zbiorcze rozliczenia dotacji i sprawozdania rzeczowo-finansowe. Wojewoda, wbrew obowiązкови wynikającemu z § 5 ust. 3 *rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę*, nie odprowadził na rachunek dochodów budżetu państwa 151 tys. zł niewykorzystanych i zwróconych przez gminy dotacji. Zdaniem NIK, takie postępowanie spowodowane było niespójnością tego przepisu z regulacjami *ustawy o finansach publicznych* oraz *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*, zgodnie z którymi zwrot dotacji w okresie przejściowym zmniejsza wydatki z tego tytułu.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie rzetelnej weryfikacji wniosków o zwrot podatku akcyzowego składanych przez producentów rolnych

oraz wniosków o przekazanie dotacji na zwrot podatku akcyzowego;
– podpisywanie decyzji administracyjnych wyłącznie przez pracowników posiadających upoważnienia do ich wydawania;

– zwiększenie skuteczności systemu kontroli wewnętrznej, związanej z wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
<p>Gromadzenie i podział środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz gospodarowanie środkami powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej</p>	<p>Ocena działalności urzędów marszałkowskich i wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, związanej z gromadzeniem i podziałem środków finansowych z opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych z tego tytułu.</p>	<p>Kontrolą objęto 41 jednostek: 6 urzędów marszałkowskich, 7 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, 7 starostw powiatowych, 21 urzędów gmin, w tym 4 urzędy miast na prawach powiatu.</p>

Synteza

W latach 2007-2008 na wyodrębnione rachunki bankowe objętych badaniem urzędów marszałkowskich wpłynęło ogółem prawie 1,9 mld zł za korzystanie ze środowiska – m.in. pobór wody i odprowadzanie ścieków, emisję gazów i pyłów, składowanie odpadów. W porównaniu z 2006 r. wpływy te zwiększyły się o prawie 39,9 mln zł i 146,5 mln zł, mimo iż w tym samym okresie zmniejszyła się liczba podmiotów wnoszących opłaty. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, urzędy prawidłowo dzieliły i przekazywały te środki powiatowym i gminnym funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jednak część z nich została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem. Większość urzędów nie weryfikowała prawidłowości naliczania opłat.

Marszałkowie województw wydali ponad 2,5 tys. decyzji ustalających wysokość opłat za korzystanie ze środowiska na łączną kwotę 69 mln zł, z czego najwięcej, 1,2 tys., na sumę 39,3 mln zł, wystawił Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. W połowie urzędów marszałkowie zwlekano ze wszczynaniem postępowań w sprawie określenia wysokości opłat. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego, spośród 651 decyzji aż 589 dotyczyło wcześniejszych okresów rozliczeniowych; zostały wydane w kilka lat po terminie, w którym podmiot był zobowiązany do złożenia wykazu lub wniesienia należnej kwoty. Np. w 2007 r. urząd wydał dwie decyzje, wymierzające opłaty za IV kwartał 2001 r., a więc w ostatnim roku biegu terminu ich przedawnienia.

Marszałkowie województw wystawili 196 decyzji odraczających termin wniesienia opłaty podwyższonej – pobieranej od przedsiębiorców korzystających ze środowiska bez wymaganego zezwolenia – na łączną kwotę 21,7 mln zł. Zdaniem NIK, sytuacja taka była następstwem nieznamomości przepisów i nierzetelnego wykonywania obowiązków służbowych. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego wydał 16 takich decyzji po 3-4 miesiącach od daty wpływu wniosku, uzasadniając tę zwłokę koniecznością weryfikacji napływających wykazów, natomiast urząd w Poznaniu zaaprobował wniosek o odroczenie płatności po terminie jej uregulowania.

Na koniec 2007 r. zadłużenie podmiotów korzystających ze środowiska wyniosło 288 mln zł, a w roku następnym – 217 mln zł. W ocenie NIK, spadek ten był wynikiem postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych, prowadzonych wobec dłużników. Długotrwałe i opieszale egzekwowanie przez urzędy marszałkowskie opłat doprowadziło do przedawnienia roszczeń w wysokości 342,5 tys. zł.

Zadłużenie z tytułu kar wyniosło ponad 7,4 mln zł, z których organy egzekucyjne odzyskały zaledwie 181,9 tys. zł, tj. 2,4% zaległości na koniec 2008 r. Skutkiem nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu czynności windykacyjnych było umorzenie w 5 wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska zaległości przedawnionych w łącznej wysokości 2,6 mln zł.

Kontrolowane powiaty i gminy dysponowały środkami funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w wysokości 190,4 mln zł, z czego aż 28,6 mln zł wydatkowały nielegalnie, finansując m.in. prace związane z bieżącym utrzymaniem dróg, zakup ciągników, wymianę stolarki okiennej i pokryć dachów, a nawet budowę ściany wspinaczkowej. Cztery gminy wykorzystywały środki funduszy do kredytowania bieżącej działalności.

Ważniejsze wnioski

– przyspieszenie weryfikacji i windykowania zaległych należności z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska w celu zapobieżenia ich przedawnieniu;

– wydatkowanie środków z opłat za korzystanie ze środowiska zgodnie z ich przeznaczeniem.

Tytuł kontroli

Prawidłowość postępowania przy wyborze wykonawców sieci gazowych i dostawców środków transportu oraz realizacji zawartych umów przez Pomorską Spółkę Gazownictwa sp. z o.o. w Gdańsku w latach 2006-2007

Cel

Ocena prawidłowości wyboru wykonawców i realizacji zawartych umów dotyczących budowy i modernizacji sieci gazowniczych, stacji gazowych oraz zakupu środków transportu.

Zakres

Kontrolą objęto Pomorską Spółkę Gazownictwa sp. z o.o. w Gdańsku.

Synteza

Pomorska Spółka Gazownictwa sp. z o.o. w Gdańsku, działa na obszarze północno-wschodniej Polski i posiada oddziały wykonawcze w Bydgoszczy, Gdańsku i Olsztynie. W okresie objętym kontrolą na realizację zadań związanych z inwestycjami spółka wydatkowała 274 mln zł.

Na 31 poddanych kontroli postępowań oraz zawartych w ich wyniku umów (w tym 24 związanych z budową i modernizacją sieci gazowych oraz 7 z zakupem nowych środków transportu), o łącznej wartości 112,9 mln zł, nieprawidłowości stwierdzono w 15 z nich (48%). Podczas wyboru wykonawców inwestycji gazowniczych oraz dostawców samochodów, spółka nie przestrzegała zarówno obowiązku postępowania zgodnie z przepisami *ustawy – Prawo zamówień publicznych*, jak i własnymi uregulowaniami i podpisanymi umowami. Nieprawidłowości dotyczyły inwestycji na kwotę 86,7 mln zł (76,8% wartości skontrolowanych zadań) i polegały na stosowaniu niewłaściwego trybu wyboru wykonawcy, wyznaczaniu zbyt krótkich terminów do składania ofert, nieprzestrzeganiu zasady racjonalizowania kosztów przy organizacji nadzoru inwestorskiego i obsługi prawnej prowadzonych inwestycji, nieuzasadnionym wyřeczaniu wykonawców w ponoszeniu kosztów opłat administracyjnych, a także na niedochodzeniu należności z tytułu kar umownych.

Kontrolerzy NIK ujawnili m.in., że przy udzielaniu zamówienia sektorowego o wartości 50,9 mln zł na wyłonienie wykonawcy gazociągu Bytów-Słupsk, zarząd spółki bezpodstawnie podjął decyzję o zastosowaniu trybu negocjacji bez ogłoszenia, tj. trybu mniej konkurencyjnego w stosunku do przetargu nieograniczonego. Przy udzielaniu czterech zamówień na podstawie instrukcji wewnętrznych PSG, na kwotę 15,2 mln zł, bez uzasadnienia odstępowano od wymagań zapisanych w tych instrukcjach, odnoszących się m.in. do sposobu prowadzenia postępowania, podziału zamówienia, terminu składania ofert i wystawiania pełnomocnictw. Przy udzielaniu zamówień na zakup samochodów o wartości 1,8 mln zł bezpodstawnie wykluczono siedmiu spośród dziesięciu oferentów. Realizując pięć zawartych umów, zarząd spółki podjął niegospodarne decyzje, w których wyniku poniesione zostały dodatkowe koszty. Pomimo zastrzeżenia w umowie na budowę gazociągu Bytów-Słupsk, że koszty związane z przedwczesnym wyrębem drzew oraz zajęciem pasa drogowego obciążać będą wykonawcę, spółka sama uregulowała opłaty administracyjne z tego tytułu w wysokości 690 tys. zł. Trzykrotnie w trakcie realizacji tej inwestycji zarząd spółki w sposób niegospodarny udzielił zleceń kancelariom prawnym, powodując zbędne koszty na łączną kwotę 416 tys. zł.

Znaczna skala ujawnionych nieprawidłowości zarówno przy udzielaniu zamówień, jak i realizacji podpisanych umów oraz działania lub zaniechania pociągające za sobą niepotrzebne wydatki, a także opieszałość w egzekwowaniu należności spółki, świadczyły o nieskutecznie działającym systemie kontroli wewnętrznej, braku dostatecznego nadzoru właścicielskiego oraz dowolności w postępowaniach zarządu spółki. Dowolność w ustalaniu kryteriów wyboru wykonawców i rozliczaniu się z nimi NIK zakwalifikowała jako mechanizm korupcyjny, świadczący o występowaniu podwyższonego ryzyka zachowań o charakterze korupcyjnym w trakcie wyboru wykonawców i realizacji zadań inwestycyjnych. W związku z ustaleniami kontroli, NIK skierowała do prokuratury zawiadomienie o stwierdzeniu faktów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa niegospodarności oraz działań na szkodę spółki, a do prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego w celu nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów *ustawy – Prawo zamówień publicznych*.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie przez prezesa PSG przestrzegania przepisów *ustawy – Prawo zamówień publicznych*, dotyczących zamówień sektorowych, zwłaszcza odnos-

nie przesłanek dopuszczalności wyboru trybów mniej konkurencyjnych, zakazu dzielenia zamówień na części oraz stosowania zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców;
– podjęcie działań z celu egzekwowa-

nia kar umownych i rozliczania opłat administracyjnych;

– zwiększenie nadzoru nad wyborem podmiotów świadczących obsługę prawną inwestycji i rozliczaniem wykonanych usług.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Zapewnienie uczniom bezpiecznych warunków dowozu do szkół podstawowych i gimnazjów w wybranych gminach województwa warmińsko-mazurskiego	Ocena działań organów gmin związanych z zapewnieniem uczniom bezpiecznych warunków dowozu do szkół podstawowych i gimnazjów.	Kontrolę przeprowadzono w 15 urzędach gmin.

Synteza

Objęte kontrolą gminy, zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, zorganizowały bezpłatny transport lub zapewniły zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej uczniom, których droga z domu do szkoły przekraczała 3 km (klasy I-IV szkół podstawowych) i 4 km (klasy V i VI szkół podstawowych oraz gimnazja). Nie wszystkie wywiązały się jednak z ustawowego obowiązku dowozu do szkół uczniów niepełnosprawnych, uzasadniając to niewielką odległością między miejscem ich zamieszkania a szkołą.

Mimo tych zaniedbań, NIK pozytywnie oceniła starania gmin mające na celu zapewnienie dzieciom bezpiecznych warunków transportu między domem a szkołą. Zwróciła też uwagę, że w porównaniu z ustaleniami kontroli NIK z 2003 r., poprawiło się bezpieczeństwo przewozu, gdyż znacznie zmniejszyła się liczba pojazdów użytkowanych ponad 10 lat.

W latach szkolnych 2007/2008 i 2008/2009 na terenie kontrolowanych gmin czynnych było 48 szkół podstawowych i 14 gimnazjów. Większość uczniów korzystała z transportu zorganizowanego przez gminy, nieliczni dojeżdżali do szkół we własnym zakresie. Przeprowadzona na zlecenie NIK przez Inspekcję Transportu Drogowego kontrola stanu technicznego 36 z 55 pojazdów należących do gmin oraz przewoźników niepublicznych wykazała, że 6 z nich nie spełniało wymagań określonych w *ustawie Prawo o ruchu drogowym*, w związku z czym nie zostały dopuszczone do dalszej eksploatacji.

Tylko 6 gmin zapewniało uczniom opiekę w czasie przewozu. Pozostałe powierzały ją kierowcom. Wprawdzie *ustawa o systemie oświaty* zobowiązuje gminy do opieki nad przewożoną młodzieżą szkolną nie określa formy jej sprawowania, ale, zdaniem NIK, łączenie funkcji opiekuna, szczególnie nad uczniami niepełnosprawnymi, z jednoczesnym kierowaniem pojazdem nie zapewnia bezpiecznych warunków podróżowania.

Gminy utworzyły 445 tzw. punktów zbiorczych – miejsc, w których uczniowie oczekiwali na przyjazd autobusu lub mikrobusu. Przeważnie były to przystanki PKS i świetlice wiejskie, na ogół oddalone nie więcej niż o kilometr od miejsca zamieszkania uczniów. Nie zawsze jednak były one usytuowane w miejscach, które zapewniały bezpieczne oczekiwanie, bowiem znajdowały się np. na zakręcie lub tuż przy drodze. Co trzeci z punktów nie miał zadaszenia, chroniącego przed opadami deszczu i śniegu. Zdaniem NIK, gminy prawidłowo ustaliły trasy oraz harmonogramy dowożenia uczniów. Dla większości z nich czas przejazdu do szkoły i powrotu do miejsca zamieszkania nie przekraczał 30 minut. Nie zawsze jednak plany przewozu były dostosowane do rozkładu zajęć szkolnych. Na ponad 4,6 tys. uczniów korzystających z gminnego transportu, 850 oczekiwało na rozpoczęcie lekcji 60 minut albo dłużej. W pięciu gminach niektórzy uczniowie najmłodszych klas szkoły podstawowej musieli czekać na odwiezienie do domu nawet 95-190 minut. W dwóch gminach odnotowano przypadki, że uczniowie takich klas przebywali poza domem ponad 8 godzin, mimo iż zajęcia lekcyjne trwały o połowę krócej. Przyczyną owych nieprawidłowości było nierzetelne wywiązywanie się z obowiązków pracowników odpowiedzialnych za organizację dowożenia oraz nieskuteczny nadzór nad jego przebiegiem.

We wszystkich placówkach oświatowych, prowadzonych przez badane jednostki, uczniowie oczekujący na rozpoczęcie zajęć i powrót po ich zakończeniu znajdowali się pod opieką nauczycieli lub pedagogów szkolnych. W tym czasie mogli w świetlicy odrabiać lekcje lub uczestniczyć w zajęciach wyrównawczych oraz kół zainteresowań, a także korzystać ze sprzętu komputerowego.

Ważniejsze wnioski

– usprawnienie organizacji dowozu uczniów do szkół, zwłaszcza skrócenie czasu oczekiwania w szkole na zajęcia i powrót do domu;

– zapewnienie uczniom lepszych warunków oczekiwania w punktach zbiorczych;
– wprowadzenie skutecznej kontroli dowozu uczniów, zwłaszcza wywiązywania się przewoźników z warunków określonych w zawartych z nimi umowach.

Tytuł kontroli

Gospodarowanie środkami publicznymi przez wybrane wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Cel

Ocena wykorzystania środków publicznych przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na zadania z zakresu ochrony środowiska, planowania oraz realizacji przychodów i wydatków, udzielania i rozliczania pomocy finansowej oraz osiągniętych efektów ekologicznych.

Zakres

Kontrolą objęto 5 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w: Białymstoku, Kielcach, Lublinie, Łodzi i Olsztynie.

Synteza

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej funkcjonują na podstawie *ustawy – Prawo ochrony środowiska*. Są one funduszami celowymi, prowadzą samodzielną gospodarkę finansową i wspierają politykę ekologiczną państwa, w tym działania służące poprawie stanu środowiska. W latach 2007-2008 skontrolowane przez NIK fundusze udzieliły 765,1 mln zł dofinansowania na realizację przedsięwzięć proekologicznych w ramach prawie 3,1 tys. umów pożyczek i dotacji (447,9 mln zł w 2007 r. i 317,2 mln zł w 2008 r.). Najwięcej pożyczek udzielono na zadania z zakresu gospodarki ściekowej i ochrony wód (64,5%), a dotacji – na przedsięwzięcia z zakresu edukacji ekologicznej, ochrony przyrody i monitoringu środowiska (56,5%). NIK pozytywnie oceniła celowość dofinansowania przyznanego beneficjentom, a także udzielanie i rozliczanie pomocy finansowej w formie pożyczek lub dotacji oraz umarzania pożyczek. Objęte kontrolą fundusze rzetelnie i terminowo sporządzały plany finansowe. Ich przychody wzrosły o 7,5%, głównie z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska, a majątek funduszy na koniec 2008 r. zwiększył się o 13% w stosunku do 2007 r. i wyniósł 989,2 mln zł. Wprowadzie koszty działalności funduszy zwiększyły się o 15%, jednak wszystkie badane jednostki osiągnęły w latach 2007-2008 zysk netto z działalności statutowej w wysokości 112,7 mln zł.

Formułując ogólnie pozytywną ocenę gospodarowania środkami publicznymi przez kontrolowane fundusze, NIK zwróciła jednak uwagę na niekonsekwentne postępowanie w procesie finansowego wspierania przedsięwzięć proekologicznych i nieprzestrzeganie ustanowionych przez siebie uregulowań wewnętrznych, zwłaszcza przy udzielaniu i rozliczaniu pożyczek. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in. przypadków nieprzestrzegania wewnętrznych procedur w czterech z pięciu funduszy (w Białymstoku, Lublinie, Łodzi i Olsztynie). Wśród zbadanych 80 umów nieprawidłowości i uchybienia stwierdzono aż w 40 przypadkach (50%). Polegały one m.in. na niesprawdzeniu przed zawarciem umów zdolności kredytowej beneficjentów (Białystok i Łódź) oraz nieegzekwowaniu terminowego dostarczania rozliczeń umów pożyczek i dokumentów potwierdzających osiągnięcie zakładanych efektów ekologicznych (Olsztyn). W dwóch funduszach (w Lublinie i Olsztynie) nie wywiązywano się z obowiązku kontrolowania dofinansowanych zadań, zdarzały się także przypadki udzielenia dotacji w kwocie wyższej, niż w przyjętych zasadach oraz nieprawidłowego jej rozliczenia. NIK, badając 40 umów dotacji, stwierdziła nieprawidłowości w 13 z nich (32,5%).

Wolne środki pieniężne funduszy na koniec 2007 r. wyniosły 197,7 mln zł, a w 2008 r. wzrosły do 212 mln zł (o 7,3%). Większość środków gromadzono na lokatach bankowych. Kontrolerzy NIK zauważyli, że równocześnie do niektórych funduszy (zwłaszcza w Łodzi) wpływały wnioski o dofinansowanie, które rozpatrzone odmownie z uwagi na „brak środków”, mimo iż spełniały kryteria przyznania beneficjentom pomocy finansowej. Niewłaściwe gospodarowanie w trzech funduszach wolnymi środkami pieniężnymi i nadmierne ich gromadzenie na lokatach bankowych uniemożliwiało uzyskanie dofinansowania przez podmioty spełniające kryteria otrzymania pomocy. Zdaniem NIK, lokowanie wolnych środków w bankach powinno być ograniczone do niezbędnego minimum zapewniającego płynność finansową, gdyż ustawowym celem funduszy jest finansowe wspieranie działalności proekologicznej. Kontrolerzy NIK ustalili, że w dwóch funduszach (w Białymstoku i Olsztynie) w wewnętrznych zasadach udzielania pożyczek i dotacji dopuszczono możliwość odstępstwa od zawartych w nich uregulowań, jednak nie określono przesłanek uzasadniających takie odstępstwa. W ocenie NIK pozostawienie organom funduszu pełnej swobody pod tym względem może powodować dowolność postępowania i zwiększać ryzyko zachowań korupcyjnych. Nadal aktualny jest postulat skierowany do zarządów funduszy, dotyczący poprawy systemów kontroli wewnętrznej w funduszach oraz wzmocnienia nadzoru nad ich prawidłowym działaniem i skutecznością.

Ważniejsze wnioski

– ustalanie w umowach pożyczek oprocentowania w wysokości określonej przez radę nadzorczą funduszu;

– zawieranie umów pożyczek po zweryfikowaniu zdolności kredytowej wnioskodawców;
– dokonywanie płatności dofinansowania dopiero po przeprowadzeniu kontroli wykonania zadania;

– podjęcie działań organizacyjnych, zapewniających rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie, a także rozliczanie zawartych umów w sposób rzetelny i zgodny z procedurą.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Sprzedaż drewna z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, zarządzanych przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Olsztynie	Ocena realizacji przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Olsztynie oraz jednostki przez nią nadzorowane obowiązujących zasad handlu drewnem.	Kontrolą objęto Regionalną Dyрекcję Lasów w Olsztynie oraz nadleśnictwa: Górowo Iławeckie, Iława, Jedwabno, Miłomłyn, Mrągowo, Orneta, Susz i Szczytno.

Synteza

Lasy Państwowe są największym dostawcą surowca drzewnego w kraju. W latach 2007-2009 (I półrocze) objęte badaniem nadleśnictwa sprzedały prawie 2,3 mln m³ drewna, uzyskując za nie 1,1 mld zł. Przyjęty sposób wyliczania etatu cięć, oparty na zasadzie reprodukcji rozszerzonej, pozwalał na przeznaczenie do corocznej sprzedaży od 60% do 65% przyrostu miąższości drzewostanów. NIK stwierdziła, że nadleśnictwa rzetelnie ustalały wielkości drewna do sprzedaży, zasadnie stosowały obniżki jego cen, dbały o zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa. Nie zapewniały jednak wszystkim przedsiębiorcom równego dostępu do zakupu surowca drzewnego, sporadycznie wykorzystywały możliwość naliczania kar umownych za nieodebrany przez kontrahentów towar.

Podstawowym sposobem sprzedaży drewna były rokowania internetowe (przetargi ograniczone) prowadzone przez Portal Leśno-Drzewny, w którym oferty zakupu składane przez przedsiębiorców były automatycznie oceniane przez system komputerowy. Jednym z kryteriów wyboru ofert była tzw. historia kupiecka nabywcy drewna, czyli udokumentowane wcześniej zakupy tego produktu w Lasach Państwowych. Zdaniem NIK, w dobie mechanizmów wolnorynkowych, stosowanie owego kryterium ograniczało pozostałym podmiotom dostęp do zakupu drewna przez Portal. Podobną opinię wyraził Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który uznał takie postępowanie za praktykę ograniczającą konkurencję. Zakazując jej stosowania, nałożył na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe karę pieniężną w wysokości 1,5 mln zł.

Drewno zbywano także w innych formach, m.in. na aukcjach internetowych w aplikacji E-drewno, jednak ilość surowca była znacznie mniejsza niż wystawiona w Portalu Leśno-Drzewnym, a ceny jednostkowe wyższe. Od 2009 r. drewno można kupić przez nowy kanał dystrybucji – systemowe aukcje internetowe.

Funkcjonujące w Lasach Państwowych systemy informatyczne umożliwiały monitorowanie sprzedaży poszczególnych gatunków drewna, nie pozwalały jednak na ustalenie m.in. ilości i wartości surowca sprzedanego przez nadleśnictwa za pośrednictwem Portalu, aplikacji E-drewno oraz w pozostałych formach, mimo iż przy planowaniu sprzedaży były one uwzględniane.

NIK zwróciła uwagę, że w latach 2007-2008 nadleśnictwa nie wykorzystywały możliwości uzyskania – przysługujących im – dodatkowych przychodów z tytułu kar umownych, m.in. w razie rezygnacji przez nabywców z odbioru surowca drzewnego w ilościach zakontraktowanych. W 2007 r. nadleśnictwa wyegzekwowały jedynie 5,3 tys. zł, a rok później – 16,1 tys. zł, podczas gdy wysokość tych kar mogłaby wynieść odpowiednio 117 tys. zł i 422,4 tys. zł. W ocenie NIK, naliczanie kar umownych powinno być bezwzględnie obowiązującą zasadą, a nie wyjątkiem, ponieważ jednostki organizacyjne Lasów Państwowych pokrywają koszty działalności z własnych przychodów. Dowolne decydowanie o naliczaniu lub zaniechaniu dochodzenia kar umownych stwarza ryzyko korupcji.

Od 2007 r. do końca czerwca 2009 r. w ośmiu badanych nadleśnictwach należności przeterminowane za sprzedane drewno zwiększyły się z 0,9 mln zł do 1,7 mln zł, ale tylko cztery skutecznie windykowały należne im kwoty.

Ważniejsze wnioski

– zapewnienie wszystkim podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą związaną z przerobem drewna możliwości zakupu tego surowca na równych zasadach;

– dostosowanie systemów informatycznych Lasów Państwowych do ewidencjonowania zbytu drewna według faktycznie realizowanych form sprzedaży.

Tytuł kontroli

Udzielanie pomocy poszkodowanym w wyniku tornada z 15 sierpnia 2008 r. oraz likwidacja jego skutków w województwach opolskim i śląskim

Cel

Ocena udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku tornada z 15 sierpnia 2008 r. oraz sprawności reagowania organów administracji publicznej na klęski żywiołowe.

Zakres

Kontrolą objęto: Urzędy Wojewódzkie – Śląski i Opolski, starostwa powiatowe w Częstochowie, Lublińcu i Strzelcach Opolskich, urzędy gmin i urzędy miast oraz ośrodki pomocy społecznej w Blachowni, Herbach, Koszęcinie, Strzelcach Opolskich i Ujeździe.

Synteza

Trąba powietrzna, która 15 sierpnia 2008 r. przeszła nad niektórymi rejonami województw opolskiego i śląskiego, uszkodziła lub zniszczyła w pierwszym z nich 170, w drugim zaś 546 budynków. Objęte badaniem gminy niezwłocznie przystąpiły do dokumentowania i szacowania strat, na pokrycie których do końca maja 2009 r. oba województwa wydatkowały 40,9 mln zł. Środki finansowe, którymi dysponowały gminy, były wystarczające do zaspokojenia potrzeb osób dotkniętych żywiołem. W większości przeznaczono je na odbudowę lub remont budynków (26,5 mln zł), pozostałe – na potrzeby bytowe poszkodowanych (13,3 mln zł) oraz pomoc dla rodzin rolniczych, które odczuły skutki kataklizmu (1,1 mln zł). Przekazane fundusze zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem i rzetelnie rozliczone przez wszystkie gminy.

Sprawnie została przeprowadzona akcja ratownicza. Służby pomocy społecznej udzielały poszkodowanym rodzinom schronienia, zaopatrywały w żywność, informowały o możliwościach uzyskania pomocy finansowej, prawnej oraz psychologicznej. We wszystkich miejscowościach jednocześnie przystąpiono do szacowania strat, co umożliwiło wypłatę pierwszej raty zasiłków na podstawowe potrzeby bytowe już po 3 dniach od przejścia huraganu. Zdaniem NIK, administracja publiczna nie była jednak dostatecznie przygotowana do działania w sytuacjach kryzysowych.

Zarówno przed tornadem, jak i bezpośrednio po jego przejściu 15 sierpnia 2008 r., urzędy nie dostosowały swojej organizacji i zasad funkcjonowania do *ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, która weszła w życie w sierpniu 2007 r. Żadna z jednostek nie sporządziła w wymaganym terminie, tj. do 22 sierpnia 2008 r., planu reagowania kryzysowego, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 34 ust. 1 wymienionej ustawy. Gminy nie zorganizowały całodobowych dyżurów (pełniono je tylko w godzinach pracy urzędów), umożliwiających bieżące odbieranie komunikatów meteorologicznych oraz ostrzeżeń o zagrożeniu wystąpieniem klęski żywiołowej i natychmiastowe przekazywanie tych informacji jednostkom Ochotniczej Straży Pożarnej, służbom komunalnym i sołtysom.

W jednym z urzędów w dniu przejścia tornada nie był pełniony dyżur całodobowy przez lekarza koordynatora ratownictwa medycznego. Opóźniło to wysłanie dodatkowych karet Pogotowia Ratunkowego do zniszczonych miejscowości, co, zdaniem NIK, niosło za sobą zagrożenie dla życia lub zdrowia poszkodowanych. Tylko cztery urzędy określiły w regulacjach wewnętrznych zadania, skład osobowy oraz zasady funkcjonowania służb zarządzania kryzysowego.

Zawodziły systemy łączności i powiadamiania o zagrożeniach. Przeprowadzone podczas kontroli testy łączności w 7 urzędach wykazały, że w 4 z nich nie było możliwe uzyskanie połączeń radiowych lub telefonicznych. Większość jednostek nie dysponowała bądź nie zapewniła sobie – drogą zawarcia stosownych umów lub porozumień – dostaw wystarczającej ilości sprzętu i urządzeń, np. agregatów prądotwórczych, kontenerów mieszkalnych, namiotów w razie konieczności prowadzenia akcji ratowniczej i udzielania pomocy ofiarom żywiołu.

Ważniejsze wnioski

– wyegzekwowanie od jednostek administracji publicznej – rządowej i samorządowej – sprawnego działania systemu zagrożenia kryzysowego na

terenie kraju, w tym sporządzania planów zarządzania kryzysowego, niezawodnego działania systemu łączności, pełnienia dyżurów oraz przepływu informacji.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja zadań przez regionalne spółki radiofonii publicznej w latach 2006-2008	Ocena działań regionalnych spółek radiofonii publicznej związanych z realizacją misji publicznej oraz gospodarki finansowej.	Kontrolą objęto 17 regionalnych rozgłośni radiofonii publicznej.

Synteza

W 2008 r. spółki radiofonii regionalnej zasięgiem nadawania obejmowały 91,7% powierzchni Polski zamieszkałej przez 36,2 mln osób, a audycje tych, które są umiejscowione przy granicy państwa, docierały do słuchaczy zamieszkałych w krajach sąsiednich. Rozgłośnie tworzyły i rozpowszechniały przez całą dobę programy informacyjne, publicystyczne, sportowe, dla dzieci i młodzieży – także w językach mniejszości narodowych oraz regionalnych, realizując tzw. misję publiczną radia. Zajmujące 2,5% czasu antenowego reklamy i pozycje sponsorowane nie wpływały na ograniczenie zadań związanych z jej wypełnieniem, będąc istotnym źródłem przychodu nadawców. Pod względem liczby odbiorców stacje regionalne plasowały się na czwartym-piątym miejscu wśród najczęściej słuchanych w danym regionie.

Oceniając pozytywnie ofertę programową spółek radiofonii regionalnej, NIK zgola odmienną ocenę wystawiła ich radom nadzorczym, które, bardziej niż o dobro stacji, dbały o zabezpieczenie interesów członków zarządów, bezzasadnie rozszerzając ich uprawnienia kosztem spółek. W wyniku zmian w składach zarządów w latach 2006-2008, rozgłośnie regionalne wydatkowały 3,6 mln zł, m.in. z tytułu wynagrodzeń w czasie zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia, odpraw, odszkodowań oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop, co stanowiło 61% wszystkich kosztów będących następstwem rozwiązania umów o pracę.

Mimo zaleceń Ministra Skarbu Państwa, aby ustępujące rady nadzorcze wstrzymały się z wyborem zarządów, pozostawiając to zadanie kolejnym radom, w 2006 r. w 12 rozgłoszeniach do zarządów IV kadencji (lata 2006-2010) wybrano wszystkich lub część dotychczasowych członków tych gremiów, ponadto w 6 radiostacjach zawarto z nimi umowy o pracę lub wprowadzono do już obowiązujących korzystne regulacje. Np. Radio Warszawa podpisało z członkami zarządu odrębne porozumienia o zakazie konkurencji, które gwarantowało im odszkodowania w wysokości 100% wynagrodzenia przez 6 miesięcy po ustaniu zatrudnienia. Na tej podstawie jednej z osób wypłacono 77 tys. zł. W podobnej sytuacji inna stacja przelała na konto dwóch pracowników 123 tys. zł. Bardzo szybko, po zatwierdzeniu składu zarządów, rady nadzorcze kolejnej kadencji odwoływały dopiero co wybranych członków zarządu, którym przysługiwały odprawy i odszkodowania za bezzasadne zwolnienia.

Umowy dawały członkom zarządów dodatkowe uprawnienia. W 14 spółkach zapewniono takim osobom odprawy w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia w razie rozwiązania umów o pracę, natomiast w dwóch – świadczenie to przysługiwało niezależnie od przyczyn odwołania ze stanowiska, np. w wypadku rezygnacji z pełnienia funkcji. Rozgłośnie gwarantowały też zatrudnienie za wynagrodzeniem nie niższym od pobieranego przed rozpoczęciem pełnienia funkcji, ustalały kwoty gwarancyjne w razie odwołania z zarządu oraz niezatrudnienia w spółce na stanowisku co najmniej sekretarza programowego. Mimo iż członkowie zarządów powoływani byli do pełnienia funkcji na czas kadencji, w kilku spółkach zawarto z nimi umowy na czas nieokreślony, co wydłużało okresy wypowiedzenia.

NIK zwraca uwagę, że wybór zarządów spółek przeprowadzony został nielegalnie, z pominięciem procedur kwalifikacyjnych określonych w pkt. 4.1.2. *Zasad nadzoru właścicielskiego*, co uniemożliwiało konkurencję między ubiegającymi się o stanowisko. Kandydatów do zarządów proponowali członkowie rad nadzorczych, a podstawą wyboru były rozmowy kwalifikacyjne, natomiast w razie nieobecności kandydatów – informacje posiadane przez członków rad. Na tej zasadzie przewodniczący rady nadzorczej jednej ze spółek rekomendował do zarządu osobę, której kandydaturę uzasadniał nie tylko doświadczeniem w sprawach finansowych i podatkowych, ale także faktem wcześniejszej znajomości i zamieszkiwania w sąsiedztwie.

W latach 2006-2008 koszty funkcjonowania rad nadzorczych wyniosły ogółem prawie 9 mln zł, a ich główną pozycję (97%) stanowiły wynagrodzenia.

Ważniejsze wnioski

– wzmocnienie nadzoru właścicielskiego nad działalnością rad nadzorczych związanych z wyborem członków zarządu spółek radiofonii regionalnej;

– niedopuszczenie do nieuzasadnionego zwiększania uprawnień członków zarządów w zawieranych umowach o pracę.

Tytuł kontroli

Działalność wybranych powiatów województwa wielkopolskiego w zakresie ochrony praw konsumentów

Cel

Ocena rzetelności i terminowości realizacji zadań przez miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów w siedmiu starostwach powiatowych województwa wielkopolskiego.

Zakres

Kontrolą objęto starostwa powiatowe w Obornikach, Kępnie, Lesznie, Słupcy, Turku, Gnieźnie i Śremie.

Synteza

NIK pozytywnie, choć ze świadomością występujących nieprawidłowości i uchybień, oceniła realizację ochrony praw konsumenckich w 5 powiatach woj. wielkopolskiego – obornickim, kępińskim, leszczyńskim, słupeckim i śremskim. Natomiast 2 powiaty – turecki i gnieźnieński – oceniła zdecydowanie negatywnie. Powiaty, zgodnie z *ustawą o samorządzie powiatowym*, wykonują zadania publiczne z dziedziny ochrony praw konsumentów. Realizują je powiatowi lub miejscy rzecznicy konsumentów, którzy, według regulacji zawartych w *ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów*, powoływani są przez rady powiatów spośród osób z wyższym wykształceniem, mających co najmniej pięcioletnią praktykę zawodową.

Według danych Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na 379 powiatów, rzeczników ciągle nie powołano w czterech. Jednak wyniki kontroli w woj. wielkopolskim upoważniają do przypuszczeń, że w Polsce jest więcej powiatów, w których nie ma rzeczników konsumentów, bądź też nie wykonują oni swoich zadań. W jednym z poddanych badaniom powiatów – powiecie tureckim – mimo utworzenia stanowiska nie powołano rzecznika konsumentów, a w powiecie gnieźnieńskim przerwy w pracy rzecznika trwały 4, a następnie 10 miesięcy. W ocenie Izby, zadania służące ochronie praw konsumentów realizowane były w tych powiatach nierzetelnie i z naruszeniem prawa.

Tylko w dwóch powiatach – obornickim i leszczyńskim – konsumenci mieli nieskrępowany i niekłopotliwy dostęp do rzeczników. W pozostałych był on mocno utrudniony, gdyż rzeczników zatrudniano albo w niepełnym wymiarze czasu pracy, albo też w godzinach, w których obywatele ze względu na swoje zajęcia zawodowe mieli ograniczoną możliwość korzystania z ich porad. Izba zwróciła jednocześnie uwagę na problem, jakim jest powszechny brak znajomości zasad ochrony konsumentów. Wedle badań, instytucja powiatowego rzecznika konsumentów znana była tylko 7-8% dorosłych obywateli.

Kontrolerzy stwierdzili, że powołanie rzeczników konsumentów w pięciu powiatach przyniosło w latach 2005-2007 istotny wzrost – od 28 do 84 punktów procentowych – liczby porad i informacji. Udzielane one były przez rzeczników osobiście, telefonicznie, lub za pośrednictwem poczty elektronicznej. Czterech poddanych ocenie NIK rzeczników rozpatrywało sprawy konsumenckie średnio nie dłużej niż 30 dni od ich zarejestrowania. Zdarzały się jednak przypadki, że interwencje rzecznika, głównie wystąpienia do przedsiębiorców, były przekazywane po przeszło 50 dniach. W takich sytuacjach ostateczne załatwienie skargi przeciągało się na ponad 100 dni.

We wszystkich zbadanych sprawach rzecznicy konsumentów podejmowali czynności stosownie do sytuacji, która była powodem i przedmiotem sporu konsumenta z przedsiębiorcą. Jednak tylko w dwóch powiatach – leszczyńskim i śremskim – rzecznicy korzystali z uprawnień do wytaczania powództw na rzecz konsumentów. Pozostali, rezygnując z tej możliwości, wykonywali swe obowiązki, w ocenie Izby, co najmniej nierzetelnie. Według ustaleń kontrolerów, zaniechanie to wynikało z obawy narażenia powiatów na koszty w razie przegrania procesów.

Kontrola ujawniła, że w żadnym z badanych starostw nie ustalono procedur działania rzeczników, w szczególności terminów rozpatrywania kierowanych do nich spraw. W opinii NIK stan ten sprzyjał pojawianiu się nieprawidłowości przy rozpatrywaniu ich przez rzeczników.

Ważniejsze wnioski

- zatrudnienie rzeczników konsumentów w każdym powiecie i zapewnienie im warunków do pełnej realizacji zadań;
- zwiększenie dostępu do bezpłatnych porad i pomocy konsumenckiej świadczonej przez rzeczników;

- nieograniczanie rzecznikom możliwości udziału w postępowaniach sądowych na rzecz konsumentów;
- ustalenie procedur rozpatrywania przez rzeczników spraw konsumenckich.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
<p>Pobieranie oraz wykorzystanie przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006-2008</p>	<p>Ocena realizacji przez samorządy województw i gmin zadań z zakresu regulowania miejscowego rynku napojów alkoholowych, a szczególnie prawidłowości pobierania i wykorzystania środków pochodzących z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi, określonych w <i>ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi</i>.</p>	<p>Kontrolą objęto 40 jednostek samorządu terytorialnego, z tego 8 województw i 32 gminy.</p>

Synteza

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wywiązywanie się przez skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego z obowiązków związanych z regulacją rynku napojów alkoholowych oraz pobierania opłat za zezwolenia na handel nimi, stwierdziła jednak szereg istotnych nieprawidłowości. Wszystkie skontrolowane gminy ustaliły, zgodnie ze swym obowiązkiem, maksymalną liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających ponad 4,5% alkoholu, jednak w 7 gminach niewłaściwie określone zostały zasady usytuowania miejsc ich sprzedaży. Pozytywnie oceniono wywiązywanie się przez marszałków województw z zadań związanych z udzielaniem zezwoleń na hurtowy obrót napojami alkoholowymi, natomiast w ponad 50% gmin postępowania w sprawie udzielania pozwoleń na sprzedaż detaliczną prowadzone były nierzetelnie. W 44% urzędów gmin nie przestrzegano zasady rzetelności, a niekiedy także legalności, nie sprawowano wystarczającej kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż detaliczną. Opłaty za wydawanie i korzystanie z zezwoleń pobierano w sposób prawidłowy, występowały jednak błędy rachunkowe w ich wyliczaniu.

Równie częstym problemem był brak skutecznej kontroli nad terminowością wnoszenia opłat za zezwolenia na sprzedaż detaliczną, a także nierespektowanie określonych w *ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* konsekwencji wniesienia opłaty po terminie, co w ocenie NIK było działaniem nielegalnym i nierzetelnym. Zaznaczyć należy, że terminy te nie podlegają prolongacie, a ich przekroczenie powoduje wygaśnięcie zezwolenia z mocy prawa. Gminy nie weryfikowały oświadczeń o wartości sprzedaży, a zatem mogło dochodzić do zaniżania kwoty należnej opłaty na skutek podania nieprawdziwych danych. Przedsiębiorcy podejmowali także działania takie jak przekształcenia spółek kapitałowych, pozwalające, w ramach obowiązujących regulacji prawnych, w praktyce uchylić się od skutków cofnięcia lub wygaśnięcia zezwolenia na sprzedaż detaliczną.

Kontrolowane jednostki, zgodnie ze swym obowiązkiem, ustalały programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, jednak w części z nich stwierdzono zaniedbania w realizacji ustawowego obowiązku opracowania programów przeciwdziałania narkomanii, a istniejące programy były często zbyt ogólnikowe. Ponadto dochody z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi, zamiast dodatkowym, były jedynym źródłem finansowania zadań z zakresu profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. W 2006 r. aż 78% skontrolowanych gmin przeznaczało na ten cel tylko część owych dochodów. Pozostałe środki umniejszały deficyt budżetowy jednostki lub zwiększały nadwyżkę. Nie wszystkie zakwalifikowane jako koszty wyżej wymienionych zadań służyły ich realizacji, co zdaniem NIK jest działaniem nielegalnym. Niewłaściwe sprawowanie funkcji kontrolnych przez wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast stwarzało z kolei zagrożenie korupcyjne. Kontrola ujawniła przypadki bezpodstawnego, wybiórczego odstępowania od wydania decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwolenia, a także bezprawnego prolongowania terminu wniesienia opłaty.

Ważniejsze wnioski

– wprowadzenie przepisu uniemożliwiającego przejmowanie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi przez przekształcenie spółek kapitałowych, bądź zmiany trybu wnoszenia opłat za zezwolenia;

– nadanie decyzjom stwierdzającym wygaśnięcie zezwoleń z przyczyn określonych w art. 18 ust. 12 pkt 5 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*

charakteru decyzji konstytucyjnych;

– jednoznaczne określenie charakteru prawnego terminów w niej określonych i ewentualne dopuszczenie możliwości przywrócenia terminu wniesienia opłaty w przypadkach losowych.

Tytuł kontroli

Stosowanie przez gminy ulg w spłacie zobowiązań podmiotów działających na ich terenie

Cel

Ocena prawidłowości decyzji przyznających przedsiębiorcom ulgi w spłatach zobowiązań oraz skuteczności egzekwowania przez gminy zaległych należności.

Zakres

Kontrolą objęto urzędy miast w Iławie, Inowrocławiu, Ostrowie Wlkp, Oświecimiu, Pruszkowie, Tczewie, Tarnowskich Górach, Tomaszowie Lubelskim, Tomaszowie Mazowieckim, urzędy miast i gmin w Morągu, Niepołomicach, Parczewie, Pszczynie, Opocznie, Radzyminie, Wrześni i Żninie oraz Urząd Gminy w Kartuzach.

Synteza

W latach 2004-2008 objęte badaniem gminy udzieliły podmiotom prowadzącym na ich terenie działalność gospodarczą ulg w spłacie zobowiązań w łącznej wysokości 105,6 mln zł, co stanowiło 90,2% kwoty wnioskowanej przez przedsiębiorców. Wielokrotnie pomoc w zapłacie należności z tytułu dochodów własnych gmin udzielana była tym samym podmiotom. We wszystkich jednostkach wystąpiły nieprawidłowości związane ze stosowaniem ulg, egzekucją należności, funkcjonowaniem kontroli i audytu, spowodowane m.in. nieprzestrzeganiem obowiązujących przepisów prawa lub błędami w ich interpretacji oraz brakiem skutecznego nadzoru. Zdaniem NIK, dowolność wydawania decyzji, lekceważenie procedur i sprawozdawczości, a także słabość kontroli wewnętrznej, wskazują, że obszar ten jest zagrożony korupcją.

Najczęściej stosowaną formą ulgi było odroczenie płatności należności lub rozłożenie jej na raty, rzadziej – umorzenie zaległości i odsetek oraz zwolnienie z zapłaty; sporadycznie – zaniechanie poboru. W kilku gminach wnioski przedsiębiorców oceniano w sposób nieprzejrzysty i niejednorodny. W rezultacie te same argumenty w jednym przypadku nie były wystarczające do przyznania ulgi, w innym uznawano je za dostateczne, a jej udzielenie uzasadniano „ważnym interesem podatnika”. NIK zwróciła uwagę, że nadużywanie tego niejasnego i wieloznacznego pojęcia może wskazywać na dowolność w podejmowaniu decyzji o istotnym znaczeniu dla zainteresowanych podmiotów. Większość jednostek naruszała przepisy *ustawy – Ordynacja podatkowa* traktujące o terminach załatwiania spraw i obowiązku powiadamiania o opóźnieniach. W skrajnym przypadku zwłoka wyniosła aż 311 dni, a jej powstanie tłumaczono „przeoczeniem”, co zdaniem NIK nie może stanowić usprawiedliwienia, świadczy bowiem o nierzetelnym wykonywaniu obowiązków i nieskutecznym nadzorze. Kilka gmin nie podawało do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym udzielono ulgi w podatkach oraz pomoc publiczną. Ujawniono również naruszanie zasad udzielania zwolnień z należności podatkowych i niepodatkowych, określonych w uchwałach rad gmin. Niekompletność lub całkowity brak dokumentacji prowadzonych postępowań odnotowano w 11 gminach.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły pomocy *de minimis*, którą otrzymało prawie 1,1 tys. podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w ogólnej kwocie 38 mln zł, obejmującej m.in. umorzenie podatków, odsetek za zwłokę od należności głównych, odroczenie terminów płatności. Zgodnie z *art. 37 ustawy o pomocy publicznej*, podmiot ubiegający się o taką pomoc obowiązany jest przedstawić zaświadczenia o wysokości i przeznaczeniu dotychczasowego wsparcia *de minimis*, co było warunkiem uzyskania pomocy. Większość gmin nie przestrzegала jednak tego obowiązku.

Prezydenci i burmistrzowie miast i gmin nierzetelnie egzekwowali należności podatkowe i niepodatkowe. Opieszałe podejmowanie czynności windykacyjnych spowodowało np., że upomnienie o zaległości, zamiast niezwłocznie, zostało wystawione dopiero po 1.400 dniach od daty jej powstania, a tytuł wykonawczy – po 746 dniach od doręczenia upomnienia. Takie opóźnienia miały istotny wpływ na obniżenie skuteczności egzekucji. Zdaniem NIK, organy podatkowe pierwszej instancji w niewystarczającym stopniu korzystały z przysługujących im uprawnień do prowadzenia kontroli podatkowych u podatników. Izba krytycznie oceniła organizację i funkcjonowanie systemu kontroli i audytu. Aż w 17 jednostkach stwierdzono znaczne opóźnienia w aktualizowaniu procedur kontroli związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych. Audyt zorganizowano tylko w 11 podmiotach.

Ważniejsze wnioski

– zintensyfikowanie szkoleń pracowników urzędów w zakresie zmian w przepisach;

– rzetelne dokumentowanie postępowań oraz wnikliwe sprawdzanie składanych wniosków;

– monitorowanie stanu zaległości i niezwłoczne podejmowanie działań egzekucyjnych.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Realizacja inwestycji sportowych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego	Ocena realizacji inwestycji sportowych, objętych dofinansowaniem ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.	Kontrolą objęto urzędy gminy w Budzynie, Liskowie, Suchym Lesie, i Wierzbinku, urzędy miasta i gminy w Rydzynie i Szamocinie oraz urzędy miejskie w Gostyniu i Obornikach.

Synteza

W latach 2006-2008 objęte badaniem gminy wybudowały sześć hal sportowych i dwie kryte pływalnie, których koszt wyniósł 69,7 mln zł. W ramach ich dofinansowania, ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej gminy otrzymały od Ministra Sportu 10,9 mln zł. Tylko jedna z nich wybudowała obiekt sportowy w przewidzianym terminie; w pozostałych czas realizacji inwestycji był dłuższy od zaplanowanego średnio o 154 dni. Wzrost kosztów inwestycji sportowych, a także oddawanie ich do użytku z opóźnieniem, związane było z obowiązującymi zasadami wykorzystania dofinansowania ze środków FRKF, które wykluczały refundację opłaconych wcześniej faktur i rachunków. Zdaniem NIK, w razie udzielenia dofinansowania do inwestycji już powstających przepisy powinny dopuszczać możliwość zwrotu kosztów uregulowanych wcześniej należności albo umożliwiać wsparcie finansowe wyłącznie inwestycji planowanych.

Wszystkie gminy posiadały kompletną i aktualną dokumentację inwestycji i, z wyjątkiem jednej, przystąpiły do wnoszenia obiektów na podstawie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz pozwoleniu na budowę. Zgodnie z *art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane*, zawarły z uczestnikami procesu inwestycyjnego umowy na cały zakres prac, które w pełni zabezpieczały ich interesy. Jednak 5 gmin nie egzekwowało zabezpieczeń w ogólnej kwocie 230,3 tys. zł, co, zdaniem NIK, było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym. W 6 z nich zamówienia publiczne o wartości prawie 5,3 mln zł udzielone zostały wykonawcom z naruszeniem zasad, trybu i form określonych w *ustawie – Prawo zamówień publicznych*. W szczególności gminy zlecały dodatkowe zamówienia w trybie z wolnej ręki, mimo iż nie było przesłanek do jego zastosowania.

Część jednostek nie dochodziła od projektantów należnych odszkodowań, chociaż z powodu błędów w dokumentacji poniosły straty w wysokości 122,3 tys. zł, a ponadto o trzy miesiące przedłużył się czas budowy obiektów. Kontrolujący stwierdzili, iż gminy nie wywiązywały się z powinności inwestora, gdyż nie domagały się od zatrudnionych przez siebie inspektorów należytego wykonania obowiązków, m.in. weryfikacji wykonanych robót.

Dwa podmioty, niezgodnie z warunkami umowy o dofinansowanie, przeznaczyły ze środków FRKF 406,2 tys. zł (12,7% ogółu pomocy), m.in. na zakup i montaż elementów wyposażenia, które nie wchodziło w skład części sportowej obiektu. Takie postępowanie stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W wyniku kontroli powyższa kwota została zwrócona na rachunek Funduszu.

NIK zwraca uwagę, że kosztorysy projektowanych obiektów sportowych były pierwotnie dostosowane do możliwości finansowych inwestorów, które w czasie ich opracowywania nie uwzględniały dofinansowania z FRKF. Po jego otrzymaniu część gmin wprowadziła zmiany w układzie funkcjonalnym obiektów lub zdecydowała się na zastosowanie w nich materiałów droższych, niż wcześniej ustalone. W rezultacie nakłady poniesione przez gminy na wybudowanie obiektów przekroczyły średnio o 12% wartość robót określonych w umowach, co było następstwem udzielenia wykonawcom zamówień na roboty dodatkowe lub bezzasadnego zwiększenia ich wynagrodzeń.

Ważniejsze wnioski

– rozważenie znowelizowania *rozporządzenia Ministra Sportu w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej*;

– egzekwowanie od wykonawców robót należytego wykonania umów, przysługujących gminom zabezpieczeń umownych, a także odszkodowań za nieterminowe i nierzetelne wykonanie zleconych zadań;

– przekazanie na rachunek Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (z odsetkami) dofinansowania wykorzystanego niezgodnie z przeznaczeniem, a także odsetek z tytułu niezwróconego w terminie podatku VAT.

Tytuł kontroli

Egzekwowanie przez urzędy marszałkowskie opłat za korzystanie ze środowiska przez fermy zwierząt gospodarskich

Cel

Ocena prawidłowości wnoszenia przez hodowców opłat za korzystanie ze środowiska, rzetelności ich naliczania oraz współpracy agend administracji publicznej w monitorowaniu i wymianie informacji o fermach zwierząt gospodarskich.

Zakres

Kontrolą objęto 9 urzędów marszałkowskich województw: dolnośląskiego, łódzkiego, mazowieckiego, opolskiego, podlaskiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Synteza

Brak było m.in. pełnej informacji o liczbie hodowców zobowiązanych do ich wnoszenia. Zgodnie z *Prawem ochrony środowiska*, wszystkie formy eksploatacji natury – takie m.in. jak wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, pobór wody i odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi – objęte są opłatami za korzystanie ze środowiska. Także chów zwierząt gospodarskich rodzi taki obowiązek. Prowadzenie gospodarstw liczących minimum 40 tzw. dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza nakłada na ich właścicieli obowiązek sporządzania i dostarczania urzędom marszałkowskim raportów o wpływie tej działalności na środowisko. Eksploatacja instalacji na co najmniej 210 DJP wymaga ponadto zgłoszenia działalności do urzędu. Natomiast fermy chowu trzody chlewnej na więcej niż 2.000 stanowisk oraz drobiu na minimum 40.000 stanowisk *Prawo ochrony środowiska* zalicza do obiektów mogących powodować znaczne zanieczyszczenie przyrody i uzależnia ich uruchomienie od uzyskania pozwolenia. Na wniosek zainteresowanego może być wydane pozwolenie zintegrowane na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza lub wodnoprawne na odprowadzanie ścieków do wód i do ziemi.

Do 8 urzędów marszałkowskich wykazy dotyczące korzystania ze środowiska złożyło 492 hodowców. Kontrolerzy NIK zdobyli jednak dowody, że działało jeszcze co najmniej 279 hodowców mających taki obowiązek. Świadczy to o braku aktywności i współpracy urzędów marszałkowskich z innymi organami administracji publicznej zmierzającej do wychwycenia rzeczywistej liczby hodowców, w tym uchylających się od składania raportów i wnoszenia opłat. Dopiero kontrola NIK uprzytomniła lokalnym władzom, że spośród 9 badanych urzędów aż 8 nie знаło rzeczywistej liczby hodowców zobowiązanych do składania wykazów zawierających informacje o zakresie korzystania ze środowiska oraz do wyliczania opłat z tego tytułu. Swą niepełną wiedzę w tym względzie urzędy marszałkowskie tłumaczyły brakiem w *Prawie ochrony środowiska* jednoznacznych zapisów, nakładających na nie obowiązek ustalania podmiotów zobowiązanych do realizacji ustawy.

W większości skontrolowanych urzędów, w sposób niezgodny z prawem i nierzetelnie weryfikowane były przedstawiane przez przedsiębiorców wykazy zawierające informacje o stopniu korzystania ze środowiska. Czynności te prowadzono przewlekłe, a ocenę prawidłowości ograniczano jedynie do analizy formalno-rachunkowej. Tymczasem NIK ustaliła, że 30% badanych dokumentów zawierało nierzetelne informacje. Mimo uprawnień wynikających z *Prawa ochrony środowiska*, urzędy nie kontrolowały samodzielnie hodowców, by sprawdzić, czy przedstawiane przez nich dane mające bezpośredni wpływ na ustalenie wysokości opłat są prawdziwe.

Badania NIK ujawniły nagminne wręcz opóźnienia w egzekwowaniu od hodowców zaległych wpłat. W 5 urzędach czynności egzekucyjne podejmowano z opóźnieniem sięgającym 24 miesięcy, w 3 urzędach nie podjęto żadnych czynności wobec osób zalegających do końca grudnia 2007 r. z zapłatą 596 tys. zł. Dopiero w toku kontroli NIK urzędy zaczęły rozsyłać upomnienia i tytuły wykonawcze.

NIK za nielegalne i niegospodarne uznała praktyki stosowane w 6 urzędach, dotyczące podziału sum uzyskanych z opłat. Nie był dotrzymany 30 dniowy termin redystrybucji tych środków. Opóźnienia w ich przekazywaniu do odpowiednich funduszy sięgały nawet 5 miesięcy.

Ważniejsze wnioski

– opracowanie i przestrzeganie zasad współpracy między urzędami marszałkowskimi a innymi organami administracji publicznej, służącej usta-

lanu rzeczywistej liczby hodowców obarczonych obowiązkiem sporządzania wykazów i ponoszenia opłat;
– prowadzenie merytorycznej weryfikacji wykazów dla oceny prawidłowości ustalania opłat;
– wykorzystywanie ustawowych upra-

wnień do kontroli rzetelności naliczania wysokości opłat;
– monitorowanie zaległości w opłatach oraz terminowe podejmowanie windykacji zaległości;
– zapewnienie terminowej i prawidłowej redystrybucji opłat.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Ochrona brzegów morskich	Ocena działalności administracji morskiej, związanej z realizacją wieloletniego <i>Programu ochrony brzegów morskich</i> , w szczególności wykorzystania środków budżetowych.	Kontrolą objęto Ministerstwo Infrastruktury oraz urzędy morskie w Gdyni, Słupsku i Szczecinie.

Synteza

Duża część polskiego wybrzeża Morza Bałtyckiego zagrożona jest erozją, spowodowaną wzrastającym poziomem morza w wyniku efektu cieplarnianego. Według Instytutu Morskiego w Gdańsku, wskutek powodzi wywołanych przez sztormy jeszcze w tym stuleciu, linia brzegowa może cofnąć się o 50-400 metrów, a pod wodą znaleźć się 2,2 tys. km² terenów nadmorskich. Przeciwdziałać tym zjawiskom ma zaplanowany na lata 2004-2023 projekt, sprecyzowany w *ustawie o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”*. Na jego realizację przewidziano 911 mln zł (w cenach z 2001 r.), w tym nie mniej niż 511 mln zł powinno pochodzić z budżetu państwa, reszta zaś – ze źródeł pozabudżetowych. Do czasu rozpoczęcia kontroli (marzec 2009 r.) ministrowie właściwi ds. gospodarki morskiej oraz dyrektorzy urzędów morskich nie podejmowali skutecznych działań w celu pozyskania niezbędnych środków finansowych.

W latach 2004-2008 środki na zabezpieczenie brzegów morskich w wysokości 130 mln zł pochodziły wyłącznie z budżetu państwa. Były one zresztą niższe o 11,5 mln zł, ponieważ zostały ustalone bez uwzględnienia w kolejnych latach wskaźników inflacji. Minister właściwy ds. gospodarki morskiej nie podjął jednak starań o umieszczenie w budżecie środków w wymaganej wysokości. Z przekazanych 130 mln zł urzędy morskie wydatkowały 119,2 mln zł, gdyż nie otrzymały środków w kwotach zaplanowanych – w 2008 r. nie dostały 4,3 mln zł – a także m.in. z powodu upływu terminu przeznaczonego na ich wykorzystanie, co nastąpiło z winy inwestora.

Dyrektorzy urzędów morskich często udzielali zamówień publicznych z pominięciem lub naruszeniem zasad i trybu ustalonych w *ustawie – Prawo zamówień publicznych*, część środków otrzymanych na ochronę brzegów morskich wykorzystali niezgodnie z przeznaczeniem. Jeden z urzędów nie naliczył kar umownych wykonawcom, którzy z opóźnieniem zakończyli swoje prace, inny odebrał i zapłacił za roboty, mimo iż zostały one przeprowadzone niezgodnie z dokumentacją techniczną i specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zaniechanie naliczania kar umownych było nielegalne i niegospodarne, tym bardziej, że ich wyegzekwowanie nie nastroczało trudności i nie pociągało za sobą żadnych kosztów. Podstawowym celem programu było zapewnienie stabilizacji linii brzegowej według stanu z 2000 r., drogą utworzenia szczególnie intensywnie chronionych rejonów, co powinno sukcesywnie ograniczać erozję także na pozostałych odcinkach wybrzeża. W opinii kontrolujących niemożliwa jest ocena skuteczności dotychczasowych przedsięwzięć w oparciu o wskazany w ustawie miernik, ponieważ nie określono linii brzegu morskiego w 2000 r. na całej jego długości. Mimo to minister właściwy ds. gospodarki morskiej nie wystąpił o nowelizację *ustawy o ochronie brzegów morskich*, w celu określenia linii brzegowej, którą należy utrzymać.

W ocenie NIK, minister nierzetelnie nadzorował wykonanie zadań mających zapobiec dalszej degradacji brzegów morskich, m.in. nie weryfikował danych i sprawozdań urzędów morskich, a przedkładane Sejmowi informacje o wydatkach na wykonane prace nie zawsze odpowiadały rzeczywistości.

W końcu 2008 r., po upływie 25% czasu przewidzianego na realizację programu, wykorzystano zaledwie 12,5% kwoty zapisanej w ustawie. Do zakończenia wszystkich prac potrzebne będą środki finansowe, licząc według cen z 2008 r., w wysokości 940,3 mln zł.

Ważniejsze wnioski

– nowelizowanie *ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”*, w celu sprecyzowania mierników zachowania

linii brzegowej oraz aktualizacji obszarów objętych programem;
– pozyskanie środków pozabudżetowych na prace zabezpieczające brzegi przed erozją;
– sprawowanie rzetelnego nadzoru nad działalnością urzędów morskich,

obejmującego wykonanie zadań i wykorzystanie środków budżetowych na realizację programu.

Tytuł kontroli

Nabór na stanowiska urzędnicze w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego

Cel

Ocena prawidłowości stosowania przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego zasad i procedur obowiązujących przy obsadzaniu stanowisk urzędniczych, określonych w *ustawie o pracownikach samorządowych* i aktach wykonawczych.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w 10 jednostkach: Urzędzie m.st. Warszawy, urzędach miejskich w Radomiu, Siedlcach, Sierpcu, Płońsku, Mławie oraz w starostwach powiatowych – w Sokołowie Podlaskim, Wyszkowie, Płońsku i Ostrowi Mazowieckiej.

Synteza

W myśl *ustawy o pracownikach samorządowych*, nabór pracowników na stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze, jest otwarty i konkurencyjny. Wszyscy zainteresowani mogą więc bez żadnych wstępnych warunków przystąpić do procedury kwalifikacyjnej, natomiast zatrudnienie w jednostkach samorządu terytorialnego znajdą tylko najzdolniejsi i najlepiej przygotowani. Kontrolowane podmioty pomijały jednak główne zasady obowiązującej ustawy, najczęściej zastępując konkursy tzw. rekrutacją wewnętrzną.

W latach 2006-2007 i w I kwartale 2008 r. bez przeprowadzenia naboru – a więc niezgodnie z przepisami – obsadzono 399 stanowisk. Z objętych badaniami NIK 360 takich miejsc pracy, aż 349 zostało obsadzonych w drodze powierzenia pełnienia obowiązków na stanowiskach kierowniczych pracownikom już zatrudnionym lub przeniesienia ich na inne posady, co niekiedy było połączone z awansem. W rezultacie 23 stanowiska zajęły osoby nieposiadające kwalifikacji wymaganych do zatrudnienia na konkretnym etacie. Reguł obsady stanowisk nie naruszyła tylko jedna jednostka.

NIK krytycznie oceniła też 147 (40%) przeprowadzonych naborów. Jej zastrzeżenia dotyczyły ograniczenia zasady otwartości i konkurencyjności – stwierdzone w kilku urzędach miejskich i starostwach powiatowych – np. konieczności posiadania wyższych kwalifikacji zawodowych i dłuższego stażu pracy niż określone dla danego stanowiska.

Dwa urzędy nie wskazywały w ogłoszeniach stanowiska, na który dokonywany był nabór, przy jednoczesnym sformułowaniu wymogów kwalifikacyjnych wyższych niż określone jako minimalne, co eliminowało z naboru kandydatów spełniających tylko te ostatnie. Urzędy podawały jaki będzie zakres zadań na danym stanowisku, ale dopiero po wyłonieniu kandydata proponowały mu konkretne miejsce pracy. W tej sytuacji, w ocenie NIK, był to dobór stanowisk do pracowników, a nie – jak stanowi *ustawa o pracownikach samorządowych* – nabór pracowników na określone stanowiska.

Cztery jednostki przy określaniu kryteriów naboru kierowały się kwalifikacjami osób już zatrudnionych, głównie pełniących obowiązki kierownicze, lub konkretnych kandydatów spoza urzędu, co preferowało ich w postępowaniu rekrutacyjnym.

Kilka urzędów – wbrew przepisom – nie wymagało od ubiegających się o posadę określonego stażu pracy, niezbędnego do zatrudnienia na stanowisku kierowniczym. Wprawdzie w uzasadnionych przypadkach staż pracy mógł być skrócony, jednak w dokumentacji żadnego z urzędów nie było uzasadnienia decyzji o jego pominięciu lub skróceniu.

Ograniczeniem zasady konkurencyjności było przyjmowanie do pracy osób, które w postępowaniu rekrutacyjnym nie uzyskały najwyższej oceny. Jeden z urzędów zatrudnił jako referenta osobę, która w teście kwalifikacyjnym zajęła drugie miejsce, ale na dyplomie ukończenia studiów wyższych miała lepszy stopień od kandydata, który uzyskał największą liczbę punktów ze sprawdzianu. Takie postępowanie było sprzeczne z regulaminem naboru obowiązującym w tym urzędzie, który przewidywał, że komisja rekrutacyjna wybiera kandydata, który uzyskał najwyższą liczbę punktów w zastosowanej formie naboru.

W styczniu 2009 r. weszła w życie nowa *ustawa o pracownikach samorządowych*, która wprowadziła większą elastyczność zasad naboru na stanowiska w jednostkach samorządu terytorialnego, m.in. drogą usankcjonowania tzw. naboru wewnętrznego oraz określiła łagodniejsze kryteria stażowe wobec osób kandydujących na stanowiska kierownicze.

Ważniejsze wnioski

- obsadzanie wszystkich stanowisk urzędniczych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru;
- ustalanie kryteriów naboru zgodnie z przepisami;

- przestrzeganie procedury naboru określonej w *ustawie o pracownikach samorządowych* oraz w regulaminach obowiązujących w jednostkach.

Tytuł kontroli

Działania służb publicznych w zakresie recyklingu sprzętu technicznego

Cel

Ocena prawidłowości działań organów administracji publicznej związanych z gospodarką wycofanymi z eksploatacji samochodami oraz zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w 19 podmiotach: Ministerstwie Środowiska, Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, 8 inspektoratach wojewódzkich oraz 8 urzędach wojewódzkich.

Synteza

W latach 2006-2007 w przeliczeniu na jednego mieszkańca zebrano 0,13 kg zużytego sprzętu elektrycznego i 0,71 kg elektronicznego, w tym 0,05 kg i 0,27 kg z gospodarstw domowych. Zgodnie z decyzją Rady Unii Europejskiej, przynajmniej Polsce tymczasowe odstępstwa od *dyrektywy 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego*, do końca 2008 r. każdy obywatel powinien zebrać w swoim gospodarstwie minimum 4 kg takich przedmiotów rocznie. Osiągnięcie w tym terminie przewidzianego normatywu było jednak nierealne, ze względu na wadliwy system gospodarowania nieprzydatnymi urządzeniami. Niesatysfakcjonujące rezultaty zbiórki selektywnej oraz nieosiągnięcie ustawowego poziomu odzysku i recyklingu przez część przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu pojazdów były, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, następstwem niejednoznacznych i niepełnych przepisów ustaw: *o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym* oraz *o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji*.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły m.in. dochodzenia przez NFOŚiGW opłat (500 zł) za wprowadzenie pojazdu na terytorium kraju. Na prawie 1,1 tys. podmiotów, które uiściły taką opłatę w wysokości niższej od wymaganej przez *ustawę o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji*, fundusz podjął działania wyjaśniające tylko wobec 185. W znikomym stopniu były wykorzystywane środki finansowe z opłat wnoszonych przez przedsiębiorców z tytułu braku sieci zbierania porzuconych pojazdów, wycofanych z eksploatacji. W latach 2006-2007 na konto NFOŚiGW z tego tytułu wpłynęło 871,9 mln zł, ale na dopłaty dla przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu oraz dofinansowanie gmin zbierających pojazdy pozostawione przez właścicieli fundusz wykorzystał do końca czerwca 2008 r. zaledwie 38,2 mln zł, przekazując te środki z dużym opóźnieniem.

NIK krytycznie oceniła zaniechanie przez NFOŚiGW i siedmiu wojewodów weryfikacji rocznych sprawozdań składanych przez prowadzących stacje demontażu, co uniemożliwiło rzetelną kontrolę odzysku i recyklingu pojazdów. W rezultacie Minister Ochrony Środowiska dysponował niezrzetelnymi danymi na ten temat. Kontrole wojewódzkich inspekcji ochrony środowiska wykazały, że 193 stacje funkcjonowały nielegalnie. Nie spełniały one m.in. minimalnych wymagań technicznych przewidzianych dla specjalistycznych placówek, nie prowadziły ewidencji wytwarzanych odpadów ani nie posiadały dokumentacji potwierdzającej prawidłowe odprowadzanie ścieków.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie podejmował żadnych czynności wobec podmiotów, które nie uiściły zadeklarowanych opłat z tytułu braku sieci zbierania pojazdów ani nie dochodził odsetek od nieterminowo uregulowanych zobowiązań, mimo iż w myśl *art. 17 ust. 3 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji* posiadał uprawnienia organów podatkowych i na nim spoczywał obowiązek kontroli zobowiązań pieniężnych, w celu zapobieżenia ich przedawnieniu lub niemożności wyegzekwowania.

W ocenie NIK, największym problemem w systemie gospodarowania pojazdami wycofanymi z eksploatacji było funkcjonowanie tzw. szarej strefy w sektorze odzysku pojazdów. Sprzyjał jej m.in. nieefektywny system egzekucji opłat obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej OC oraz brak przepisów jasno określających, kiedy pojazd staje się odpadem – w rzeczywistości decydował o tym jego właściciel. Izba zwróciła uwagę, że prawidłowy system gospodarowania zużytym sprzętem, zwłaszcza jego odzysku i recyklingu, zależy w dużym stopniu od edukacji społeczeństwa. Takiej działalności nie prowadził jednak żaden z badanych organów.

Ważniejsze wnioski

– rozważenie nowelizacji *ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji*;

– zintensyfikowanie działań informacyjno-edukacyjnych o sposobie postępowania ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym oraz pojazdami wycofanymi z eksploatacji;

– terminowe przekazywanie dofinansowania przedsiębiorcom prowadzącym stacje demontażu pojazdów oraz gminom zbierającym porzucone samochody.

Tytuł kontroli

Funkcjonowanie zespołu torów wyścigów konnych na Służewcu w Warszawie

Cel

Ocena sposobu gospodarowania nieruchomościami położonymi na Służewcu w Warszawie, na których zlokalizowany jest tor wyścigów konnych, w tym podejmowanych działań na rzecz ich utrzymania we właściwym stanie technicznym.

Zakres

Kontrolą objęto Polski Klub Wyścigów Konnych, Ministerstwo Skarbu Państwa oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Synteza

Tory wyścigów konnych na warszawskim Służewcu zostały wybudowane przed II wojną światową i są wpisane do rejestru zabytków. Pomimo iż powinny one stanowić jedną z atrakcji turystycznych i sportowych, w ostatnich latach obiekty położone na ich terenie ulegały postępującej degradacji. Występowały też coraz większe trudności z organizowaniem wyścigów konnych, a działalność ta przynosiła straty. Torami zarządzało przedsiębiorstwo państwowe Tory Wyścigów Konnych. Po jego likwidacji wykonywanie prawa własności na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości na Służewcu i pozostałych składników majątkowych powierzono Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, która wydzierżawiła teren wyścigów spółce Służewiec – Tory Wyścigów Konnych sp. z o.o. W 2001 r. *ustawa o wyścigach konnych* powierzyła wykonywanie prawa własności wobec tych nieruchomości Polskiemu Klubowi Wyścigów Konnych. W styczniu 2004 r. Klub wypowiedział długoletnią umowę dzierżawy spółce Służewiec, bezskutecznie poszukując innego organizatora wyścigów przez cztery następne lata.

NIK negatywnie oceniła sposób gospodarowania przez Klub nieruchomościami zespołu torów wyścigów konnych na Służewcu. W latach 2004-2008 PKWK nie wywiązywał się z obowiązków wynikających z *ustawy – Prawo budowlane*. Nie podejmował działań na rzecz powstrzymania degradacji obiektów toru, co NIK oceniła jako nierzetelne, niegospodarne i nielegalne. Nie zawiadamiał także Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie o zmianach stanu prawnego nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, co stanowiło naruszenie *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. Mimo braku środków finansowych na niezbędne remonty PKWK nie podejmował prób pozyskania środków z budżetu państwa, np. w formie dotacji celowych, na prace konserwatorskie i roboty budowlane przy obiektach zabytkowych.

Również poszukiwania stałego organizatora wyścigów były mało skuteczne. Minister Skarbu Państwa, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz PKWK nie wypracowali wspólnej koncepcji zarządzania nieruchomościami na Służewcu oraz organizowania wyścigów konnych. Brak współpracy między obu ministrami powodował przewlekłość procesów decyzyjnych.

Dopiero 14 maja 2008 r. PKWK zawarł z Totalizatorem Sportowym umowę dzierżawy nieruchomości torów wyścigów konnych na 30 lat, jednak zdaniem NIK nie zabezpiecza ona w pełni interesów Klubu, zaś część zapisów umownych jest mało precyzyjna. W umowie nie określono m.in. zakresu robót remontowych, które winien wykonać Totalizator Sportowy, ani jego udziału w ich finansowaniu. Nie określono też uprawnień PKWK w przypadku, gdyby Totalizator nie wywiązywał się z obowiązków właścicielskiego zagospodarowania i utrzymania obiektów toru oraz zorganizowania określonej w umowie liczby gonitw i dni wyścigowych. Zawarcie w umowie zapisów dających Totalizatorowi Sportowemu prawo do realizacji własnej koncepcji zagospodarowania części terenu, w tym do wybudowania obiektów biurowych, hotelowych i rekreacyjnych (bez wprowadzenia klauzuli o konieczności uzgodnienia tego z Klubem), jak również zapisów o prawie do poddzierżawiania i podnajmowania przedmiotu dzierżawy oraz przenoszenia na inne podmioty prawa dalszego wydzierżawiania nieruchomości, prowadzić może do utraty wpływu PKWK na sposób ich zagospodarowania. NIK negatywnie oceniła fakt, że Minister Skarbu Państwa, wyrażając zgodę na zawarcie przez PKWK umowy z Totalizatorem Sportowym, nie zwrócił uwagi na jej mało przejrzyste i nieprecyzyjne zapisy.

Ważniejsze wnioski

– monitorowanie przez Ministra Skarbu Państwa oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością Totalizatora Sportowego oraz PKWK, sposobu realizacji umowy na dzierżawę nieruchomości zespołu torów wyścigów konnych na Służewcu;

– opracowanie i wdrożenie przez Ministra Skarbu Państwa pisemnych procedur, określających kryteria oceny wniosków państwowych osób prawnych o wyrażenie zgody na rozporządzanie składnikami aktywów trwałych w trybie *art. 5a-5c ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa* lub podjęcie innych działań – w celu ujednoczenia sposobu i zasad oceny merytorycznej i formalnej wniosków;

– podjęcie przez PKWK działań na rzecz przywrócenia właściwego stanu i rangi zabytkowych obiektów zespołu wyścigów konnych na Służewcu oraz odpowiedniego ich wykorzystania, drogą m.in. wyegzekwowania od Totalizatora Sportowego właściwego wywiązywania się z umowy dzierżawy tych obiektów.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
Koordinacja robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontów dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich	Ocena działań prezydentów miast, podległych im jednostek organizacyjnych oraz nadzorowanych podmiotów związanych z koordynacją robót prowadzonych na drogach i zlokalizowanych w ich pasie sieci kanalizacyjnej, wodociągowej, ciepłej, gazowej i energetycznej.	Kontrolą objęto 28 jednostek: 7 urzędów miast, jeden urząd miasta i gminy, 6 urzędów dzielnic m.st. Warszawy, 8 jednostek zarządzających drogami oraz 6 właścicieli infrastruktury zlokalizowanej w pasie drogowym.

Synteza

W latach 2006-2008 (I połrocze) objęte kontrolą jednostki na remonty, modernizacje i przebudowę dróg wydatkowały ponad 4 mld zł. Ich utrzymanie nadal jednak pozostawiało wiele do życzenia. W złym lub bardzo złym stanie znajdowało się 16% dróg w Katowicach, 48% w Łodzi, 53% we Wrocławiu, 53% w Gdańsku i 60% w Krakowie. Jeszcze gorzej było w Warszawie, gdzie 290 km dróg (36%) pozostawało w stanie określanym jako ostrzegawczy – co oznacza konieczność przeprowadzenia niezbędnych prac na całości lub części drogi – a 279 km (35%) w stanie złym. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż wprawdzie art. 20 pkt 7 *ustawy o drogach publicznych* przewiduje obowiązek koordynacji robót w pasie drogowym, jednak ustawodawca ani nie zdefiniował tego zadania, ani nie określił sposobu jego wykonywania. W większości aglomeracji miejskich obowiązek ten nie był przestrzegany. Przedsięwzięcia w postaci prac drogowych oraz remontów i modernizacji infrastruktury znajdującej się w pasie drogowym były uzgadniane głównie na etapie planowania budżetu miasta na dany rok oraz w trakcie trwających już robót. Nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za działania koordynacyjne, a zarządcy dróg i właściciele sieci infrastrukturalnych w zróżnicowanym stopniu informowali się nawzajem o wykonywanych lub zamierzonych pracach. Zgodnie ze wspomnianą ustawą, zajęcie pasa drogowego w celu usunięcia awarii urządzeń tam położonych nie wymaga zgody zarządcy drogi. Wykonawca robót ma jednak obowiązek przywrócenia go do stanu poprzedniego, ponieważ usunięcie skutków nagłego zdarzenia wymaga na ogół naruszenia nawierzchni ulic lub chodników. Kontrola wykazała, że tzw. awaryjne zajęcia pasa niejednokrotnie zdarzały się częściej niż planowe remonty, natomiast usuwający uszkodzenia nie zawsze przywracali stan poprzedni. Również zarządy dróg miejskich nie zawsze określały warunki odbudowy nawierzchni. Miasta nie stworzyły systemowych rozwiązań pozwalających na koordynowanie długofalowych planów inwestycyjnych i remontów ulic, obejmujących wszystkie zainteresowane podmioty, jak również uwzględniających konieczność harmonijnego planowania zadań. Przyjęcie systemowych rozwiązań jest szczególnie istotne ze względu na postępujący paraliż komunikacyjny miast. Koordinacja robót w poszczególnych pasmach drogowych miała charakter bieżący i obejmowała zadania realizowane w danym roku budżetowym. Polegała m.in. na wydawaniu przez zarządców dróg zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, uzgadnianiu dokumentacji inwestycyjnej oraz organizowaniu spotkań w trakcie prowadzenia remontów i inwestycji. Brak rozwiązań systemowych związanych z koordynacją prac powodował również niedostosowanie terminów wykonania zadań finansowanych ze środków unijnych do pokrywanych z budżetu państwa, rozpoczynanie w tym samym czasie kolidujących ze sobą inwestycji i remontów, a także niewykonywanie zadań zaplanowanych. Stwierdzono, iż cztery jednostki zarządzające drogami nie założyły ponad 1,4 tys. książek dróg, w których dokumentuje się m.in. przeprowadzenie corocznych i pięcioletnich kontroli ich stanu technicznego, co wskazuje na nieskuteczny nadzór prezydentów lub burmistrzów miast. Zarządcy dróg nie przestrzegali także zasady dokonywania odbioru technicznego nawierzchni po przeprowadzonych remontach.

Ważniejsze wnioski

– wdrożenie kompleksowych zasad koordynacji inwestycji i remontów w pasie drogowym;

– egzekwowanie od podmiotów zajmujących pas drogowy przywrócenia do stanu poprzedniego nawierzchni drogi zniszczonej w trakcie prac remontowych;
– przeprowadzanie okresowych (corocznych i pięcioletnich) kontroli stanu

technicznego dróg, zgodnie z wymogami *Prawa budowlanego*.

Tytuł kontroli

Funkcjonowanie szkół podoficerskich resortu obrony narodowej w latach 2006-2008 (I półrocze)

Cel

Ocena funkcjonowania systemu kształcenia w szkołach podoficerskich resortu obrony narodowej.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w 12 jednostkach: w Dowództwie Wojsk Lądowych, Dowództwie Sił Powietrznych, Dowództwie Marynarki Wojennej, Inspektoracie Wojskowej Służby Zdrowia oraz 8 szkołach podoficerskich.

Synteza

System pozyskiwania i kształcenia kandydatów na żołnierzy zawodowych w szkołach podoficerskich nie zapewniał dopływu odpowiedniej do potrzeb polskiej armii kadry podoficerów. W końcu II kwartału 2008 r. brakowało ich 6,3 tys., aż o 1 tys. więcej, niż w 2006 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, istnieje duże prawdopodobieństwo, że u schyłku 2009 r. nie zostanie osiągnięta, określona przez Radę Ministrów, liczba 49 tys. stanowisk służbowych w korpusie podoficerów zawodowych. Tym bardziej, że limity przyjęć kandydatów były znacznie niższe od możliwości ich kształcenia, a nie wszyscy kończyli rozpoczętą naukę. Zwiększeniu korpusu podoficerów nie sprzyjał też niejednolity system edukacji. Okres nauki kandydatów na podoficerów rekrutujących się ze środowiska cywilnego oraz spośród żołnierzy zasadniczej służby wojskowej i żołnierzy rezerwy, w zależności od rodzaju szkoły, wynosił bowiem 7, 10 i 13 miesięcy.

Obsadę kierowniczą i instruktorską szkół stanowili podoficerowie zawodowi, legitymujący się co najmniej świadectwem dojrzałości. Mimo iż możliwości etatowe pozwalały na zatrudnienie 577 nauczycieli, w końcu czerwca 2008 r. w szkołach podoficerskich pracowało 456 żołnierzy zawodowych i 42 pracowników cywilnych wojska. Niewielkie zainteresowanie podoficerów służbą w tych szkołach wynikało głównie z niskich stopni etatowych stanowisk instruktorskich – sierżanta i starszego sierżanta. Zdaniem NIK, w takiej sytuacji coraz częściej może występować konieczność szkolenia na podoficerów szeregowych żołnierzy zawodowych w trybie eksternistycznym. Brak szczegółowych regulacji związanych m.in. z okresem szkolenia, wymaganego od kandydatów zasobu wiedzy, jaki powinni opanować, może jednak negatywnie wpływać na poziom przygotowania zawodowego.

W pięciu szkołach dowództwa rodzajów sił zbrojnych nie zapewniły właściwych warunków do realizacji programów nauki, w szczególności możliwości korzystania z radiostacji przenośnych, broni – pistoletów i granatów treningowych, trenażerów do nauki celowania, samochodów bojowych i rozpoznawczych. Z konieczności elewi posługiwali się sprzętem nieprzydatnym, niekiedy dawno wycofanym z eksploatacji w siłach zbrojnych. Ograniczenia w korzystaniu z nowoczesnych urządzeń wynikały przede wszystkim z braku dostatecznych środków na ich pozyskanie. Z niektórymi podstawowymi rodzajami sprzętu absolwenci szkół zapoznawali się dopiero w jednostkach.

W połowie objętych badaniem szkół kandydaci niedbale prowadzili dzienniki praktyk, odbywanych w jednostkach wojskowych, które stanowiły jedyną dokumentację ich przebiegu. Zawarte w nich wpisy albo ich brak wskazują, że zadania nie zostały wykonane w obowiązkowym zakresie, m.in. nie udokumentowano udziału elewów w strzelaniu i szkoleniu poligonowym. Za zgodny z założeniami przebieg praktyk odpowiedzialni byli dowódcy jednostek wojskowych. Izba miała zastrzeżenia do nauki języka angielskiego w niektórych szkołach, ponieważ częściowo prowadzona była poza programem nauki, w drodze dodatkowych zajęć. Takie nauczanie nie miało podstaw prawnych, gdyż *rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie utworzenia szkół podoficerskich* nie przewiduje nauki w tej formie.

Dowództwa rodzajów sił zbrojnych nie określiły jasnych zasad określania jednostkowych kosztów kształcenia elewów. W rezultacie były one niewiarygodne i znacznie zróżnicowane, gdyż wynosiły od 7,4 tys. zł do 60,9 tys. zł. Za postępowanie nierzetelne NIK uznała zwolnienie z obowiązku zwrotu równowartości kosztów edukacji elewów relegowanych ze szkoły, m.in. z powodu niespełnienia wymogów regulaminu nauki. Jej krytyczne uwagi dotyczyły też nieskutecznego nadzoru nad szkołami, sprawowanego przez dowództwa rodzajów sił zbrojnych.

Ważniejsze wnioski

– ujednoczenie systemu pozyskiwania i kształcenia kandydatów na żołnierzy zawodowych w szkołach podoficerskich resortu obrony narodowej;

– zapewnienie szkołom podoficerskim właściwego stanu liczebnego kadry kształcącej, a także dostępu elewów do nowoczesnego sprzętu wspomagającego nauczanie.

Tytuł kontroli	Cel	Zakres
<p>Działalność państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, z uwzględnieniem przepływów finansowych i jakości świadczonych usług</p>	<p>Ocena działalności państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” w latach 2006-2008 (3 kwartały), jako operatora publicznego usług pocztowych.</p>	<p>Kontrolą objęto Dyрекcję Generalną Poczty Polskiej, Centrum Poczty i 14 oddziałów regionalnych, 17 oddziałów rejonowych, 8 węzłów ekspedycyjno-rozdzielczych, Centrum Rachunkowości i 7 oddziałów regionalnych, Centrum Informacyjne oraz Urząd Komunikacji Elektronicznej.</p>

Synteza

W badanym okresie Poczta Polska nie zapewniała mieszkańcom powszechnych usług pocztowych, świadczonych w jednolitych warunkach. Systematycznie zmniejszała się liczba urzędów zastępowanych filiami i agencjami pocztowymi, które na ogół nie oferowały jednak pełnego zakresu usług. Mniej było placówek otwartych w soboty: 4,3 tys. – w 2006 r., 3,9 tys. – w 2008 r. oraz czynnych przez całą dobę – 57 w 2006 r. i 52 – rok później. NIK stwierdziła, że ani jeden ze skontrolowanych oddziałów regionalnych i rejonowych Centrum Poczty nie wywiązywał się z terminów doręczania wszystkich rodzajów przesyłek pocztowych, co było jedną z głównych przyczyn reklamacji i skarg na działalność Poczty Polskiej, a także rezygnacji z jej usług na rzecz innych operatorów pocztowych.

Zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych*, na terenie kraju powinno działać nieprzerwanie 8.240 placówek pocztowych. W rzeczywistości było ich znacznie mniej, np. spośród 8.530 urzędów pocztowych wykazanych na dzień 17 czerwca 2008 r., faktycznie funkcjonowało tylko 7.971, gdyż do czynnych zaliczano także te, których działalność była zawieszona – niejednokrotnie od kilku lat. W dwóch gminach nie było żadnego urzędu. Dostępność usług pocztowych pogorszyła się także z uwagi na zmniejszenie liczby nadawczych skrzynek pocztowych, których w 2006 r. było 57,4 tys., natomiast w kolejnym roku – już tylko 55,1 tys. Są gminy, w których w ogóle nie ma skrzynek, do których można wrzucać listy.

Opóźniona była budowa i wyposażenie węzłów ekspedycyjno-rozdzielczych. W konsekwencji zamiast automatycznego rozdziału przesyłek, sortowano je ręcznie, co wymagało skierowania do tych prac znacznej liczby własnych pracowników, a także zwiększało koszty, ze względu na konieczność zatrudnienia pracowników firm zewnętrznych. Niedostateczne zabezpieczenia oraz brak monitoringu zewnętrznego i wewnętrznego spowodowały wzrost zaginięć, uszkodzeń przesyłek i sprzeniewierzeń wartości pieniężnych. W części placówek nie było wymaganych informacji o przerwach i godzinach pracy okienek pocztowych, a także o adresach placówek otwartych dłużej i czynnych w niedziele i święta.

Szczególnie uciążliwym przejawem złej organizacji pracy były kolejki po odbiór przesyłek awizowanych. Niekorzystnie wpływała na jakość i bezpieczeństwo usług wysoka rotacja pracowników, zwłaszcza w służbach eksploatacyjnych.

W latach 2006-2007 pogorszył się stan informatyzacji placówek, a funkcjonujące systemy informatyczne nie były w pełni bezpieczne. Opóźniały się prace nad strategią informatyzacji Poczty na lata 2004-2006, m.in. z powodu braku standaryzacji procesów technologicznych oraz ciągłych zmian organizacyjnych. Jednocześnie wykorzystano na ten cel tylko 35,6% i 24% planowanych kwot.

W 2008 r. Poczta Polska po raz pierwszy zanotowała w swojej działalności stratę w wysokości 144,2 mln zł, która w 2009 r. mogła się znacznie zwiększyć. Największe straty w latach 2005-2007 poniosła w wyniku świadczenia tzw. umownych usług pocztowych, w tym na dystrybucji druków bezadresowych, głównie z uwagi na wykorzystywanie do ich świadczenia firm zewnętrznych. Na niekorzystną sytuację ekonomiczną wpływ miały także relacje ze spółkami zależnymi, przy świadczeniu na ich rzecz usług, które rozliczano często poniżej progu rentowności.

Ważniejsze wnioski

- wdrożenie rozwiązań organizacyjnych poprawiających skuteczność doręczania przesyłek listowych i paczek pocztowych, ograniczających konieczność wystawiania awiza;
- poprawienie relacji ekonomicznych z podmiotami zależnymi od Poczty Polskiej, wycofanie się z powiązań kapitałowych ze spółkami nie przynoszącymi jej zysków.

Tytuł kontroli

Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubuskiego

Cel

Ocena organizacji naboru oraz przestrzegania ustawowych i wewnętrznych procedur określających tryb przyjmowania do pracy urzędników w jednostkach samorządu terytorialnego.

Zakres

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego, 3 starostwach powiatowych, 2 urzędach miast na prawach powiatu i w 5 urzędach gmin.

Synteza

W większości skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego nabór urzędników prowadzony był z pominięciem procedur określonych w *ustawie o pracownikach samorządowych*. Przewidują one, że obsadzanie wakujących stanowisk poprzedzone jest otwartą rekrutacją z zastosowaniem konkurencyjnych zasad wylaniania najlepszych kandydatów. Ustalenia kontroli wskazują jednak na nieodnotowane przypadki niespektowania tej zasady i zastępowania jej tzw. rekrutacją wewnętrzną, czyli kierowaniem na wolne posady osób już zatrudnionych w urzędzie. Praktyki takie kontrolerzy odnotowali w 82% badanych urzędów, a niezgodnie z przepisami ustawy objętych zostało bez mała 13% etatów.

Niestosowanie ustawowych procedur naboru usprawiedliwiane było m.in. potrzebą posiadania zaufanego pracownika, koniecznością zapewnienia ciągłości organizacyjnej i wysokiej jakości pracy albo nagłą potrzebą. Nie zmienia to opinii Izby o nielegalności takich działań.

Wadą procedur rekrutacyjnych stosowanych w organach samorządu terytorialnego było formułowanie kryteriów wyboru kandydatów nie mających wiele wspólnego z zadaniami, których mieli się oni podjąć. Kontrolerzy natknęli się na przypadek, w którym bezwzględnie wymagano posiadania znajomości protokołu dyplomatycznego. W ocenie Izby takie ustalenie warunków przyjęć było niczym innym, jak ustawianiem rekrutacji pod konkretne osoby, przy zachowaniu pozorów obiektywnej konkurencji. W zaszyfrowanym przypadku najprzydatniejszy okazał się kandydat, który wziął udział w jednodniowym seminarium „Protokół dyplomatyczny w praktyce”. Z kolei od osoby ubiegającej się o stanowisko inspektora ds. obronnych wymagano ukończenia studiów pedagogicznych.

W 36% skontrolowanych urzędów nie wszyscy kandydaci byli traktowani równo, a ustalone zasady ich selekcji stosowane były przez komisje rekrutacyjne wybiórczo. Kontrola ujawniła m.in. praktyki ograniczania wobec wybranych kandydatów procedury rekrutacyjnej jedynie do analiz złożonych dokumentów – na tej podstawie oceniano np. ich znajomość prawa. Wszystkich pozostałych zapraszano na rozmowy i testy kwalifikacyjne, podczas których starali się, niestety bezskutecznie, dowodzić swych umiejętności. Zdarzały się też przypadki przyjmowania na posady osób, które nie otrzymały największej liczby punktów w postępowaniu rekrutacyjnym.

Niedopuszczalne, w ocenie NIK, było zatrudnianie pracowników na umowy zlecenia w sytuacji, gdy wykonywali oni swe zajęcia w siedzibie i godzinach urzędowania placówki pod nadzorem przełożonego, otrzymując comiesięczne wynagrodzenie. Warunki, w jakich realizowano te umowy, świadczyły o tym, że w istocie nawiązany był stosunek pracy w rozumieniu *Kodeksu pracy*. W ten sposób naruszano zakaz zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, zawarty także w *ustawie o pracownikach samorządowych*.

We wszystkich badanych urzędach kontrolerzy odnotowali uchybienia o charakterze formalnym. Polegały one m.in. na publikowaniu ogłoszeń o naborze w niekompletnej wersji oraz zbyt późnym powiadamianiu o wynikach postępowania. Czynności kancelaryjne w tym względzie prowadzone były nierzetelnie, odnotowane zostały przypadki braków w dokumentacjach z przeprowadzonych rekrutacji.

Od 1 stycznia 2009 r. obowiązuje nowa *ustawa o pracownikach samorządowych*, która łagodzi rygory naboru na stanowiska urzędnicze.

Ważniejsze wnioski

- obsadzanie wolnych stanowisk urzędniczych wyłącznie w drodze otwartych i konkurencyjnych naborów;
- określanie wymogów wobec kan-

dydatów na stanowiska urzędnicze w sposób adekwatny do zadań na danym stanowisku;

- zaniechanie stosowania umów cywilnoprawnych przy powierzaniu czynności urzędniczych w warunkach określonych dla stosunku pracy;

- terminowe publikowanie ogłoszeń o wynikach naborów;
- przechowywanie dokumentacji naborów zgodnie z wymogami instrukcji kancelaryjnej.

Zestawienie kontroli doraźnych przeprowadzonych w 2009 r.

**Załącznik nr 5
do Sprawozdania
z działalności
Najwyższej Izby Kontroli**

Zestawienie kontroli doraźnych przeprowadzonych w 2009 r.

Lp.	Tytuł kontroli	Jednostka organizacyjna	Rodzaj kontroli	Uwagi
1	2	3	4	5
1	Stan przygotowania instytucji do zamknięcia pomocy finansowej z funduszy strukturalnych 2004-2006 na przykładzie Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (Ministerstwa Gospodarki, Rozwoju Regionalnego i Środowiska; Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości SA, Agencja Rozwoju Przemysłu SA)	Dep. Admin. Publ.	rozpoznawcza	
2	Funkcjonowanie systemu przyjmowania i rozpatrywania skarg w wybranych naczelnych organach administracji rządowej (Ministerstwa Edukacji Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Spraw Zagranicznych)	Dep. Admin. Publ.	inna	e)
3	Ocena procesu wyboru i stanu przygotowania do realizacji indywidualnych projektów kluczowych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (Urzędy Marszałkowskie Województw Mazowieckiego oraz Podkarpackiego; Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych)	Dep. Admin. Publ.	inna	
4	Warunki socjalno-bytowe osób osadzonych w wybranych zakładach karnych i aresztach śledczych oraz prawidłowość gospodarowania w tych jednostkach środkami Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej (Zakład Karny nr 2 w Grudziądzu, Areszt Śledczy we Wrocławiu, Areszt Śledczy Warszawa-Grochów)	Dep. Admin. Publ.	skargowa	
5	Prawidłowość obliczania i wykazywania krajowych wydatków publicznych w obszarach interwencji funduszy strukturalnych (Ośrodki Pomocy Społecznej Warszawa Praga-Południe, Warszawa Wilanów i w Sulejówku; Urzędy Dzielnicowe Warszawa Praga-Południe i Wilanów; Urząd Gminy Celestynów; Starostwa Powiatowe w Pruszkowie i Radomiu)	Dep. Budż. i Finan.	rozpoznawcza	
6	Nadzór nad bezpieczeństwem sieci energetycznych w zakresie niezawodności dostaw energii odbiorcom końcowym (Urząd Regulacji Energetyki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki, ENEA Operator sp. z o.o. w Poznaniu, PGE Dystrybutor sp. z o.o. w Białymstoku, PGE Dystrybutor sp. z o.o. w Łodzi, ZEWT SA Warszawa-Rembertów, PSE Operator SA Konstancin-Jeziorna)	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	inna	a)
7	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej obsługi odbiorców końcowych gazu ziemnego (Urząd Regulacji Energetyki, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA Warszawa, Spółki Gazowe sp. z o.o. Gdańsk, Poznań, Warszawa i Wrocław)	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	sprawdzająca	
8	Funkcjonowanie Kaliskich Zakładów Przemysłu Terenowego oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwem w latach 2005-2009 (maj) (Wielkopolski Urząd Wojewódzki oraz Kaliskie Zakłady Przemysłu Terenowego w Kaliszu)	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	skargowa	e)
9	Zakup i wdrożenie Zintegrowanego Systemu Informatycznego w Mazowieckiej Spółce Gazownictwa sp. z o.o.	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	inna	c)
10	Postępowanie administracyjne prowadzone przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w zakresie zatwierdzania taryf dla paliw gazowych	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	inna	
11	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej Polskiego Centrum Akredytacji	Dep. Gosp., Skarb. Państw. i Prywat.	sprawdzająca	
12	Nadzór Wojewody Małopolskiego nad ośrodkami szkolenia kierowców	Dep. Komun. i Sys. Transport.	rozpoznawcza	
13	Realizacja wniosków pokontrolnych dotyczących stanu technicznego i przygotowania kolejowych obiektów dworcowych do obsługi pasażerów (PKP SA Oddział Dworce Kolejowe oraz PKP SA Zakład Gospodarki Nieruchomościami w Warszawie, Koleje Mazowieckie sp. z o.o. w Warszawie, WKD sp. z o.o. w Grodzisku Mazowieckim, PKP SA ZLK Warszawa, PKP SA ZLK Skarżysko-Kamienna)	Dep. Komun. i Sys. Transport.	sprawdzająca	
14	Nadzór Wojewody Podkarpackiego nad funkcjonowaniem numeru ratunkowego 112 na terenie województwa podkarpackiego (Podkarpacki Urząd Wojewódzki)	Dep. Komun. i Sys. Transport.	rozpoznawcza	
15	Funkcjonowanie telefonu alarmowego 112 na obszarze województwa podkarpackiego (Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Rzeszowie)	Dep. Komun. i Sys. Transport.	rozpoznawcza	
16	Funkcjonowanie telefonu alarmowego 112 na obszarze powiatu rzeszowskiego (Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Rzeszowie)	Dep. Komun. i Sys. Transport.	rozpoznawcza	
17	Realizacja inwestycji „Budowa bazy zanieczyszczeń w Świnoujściu” (Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa w Gdyni)	Dep. Komun. i Sys. Transport.	sprawdzająca	
18	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na obszarze kolejowym (PKP PLK SA Służba Ochrony Kolei w Warszawie, PKP PLK SA Oddział w Warszawie, Koleje Mazowieckie sp. z o.o. w Warszawie, WKD sp. z o.o. w Grodzisku Mazowieckim)	Dep. Komun. i Sys. Transport.	sprawdzająca	

1	2	3	4	5
19	Realizacja wniosków z kontroli działalności administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych (Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie)	Dep. Komun. i Sys. Transport.	sprawdzająca	
20	Warunki realizacji wychowania fizycznego i sportu w szkole (Szkoły Podstawowe nr 4 w Piastowie i nr 8 w Zabrze)	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	rozpoznawcza	
21	Działalność Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej, z uwzględnieniem realizacji zadań wynikających z ustawy o kinematografii	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	rozpoznawcza	d)
22	Wykorzystanie środków budżetowych, kierowanych na finansowanie szkolnictwa polskiego za granicą (Zespół Szkół dla Dzieci Obywateli Polskich Czasowo Przebywających za Granicą)	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	rozpoznawcza	
23	Realizacja zadań wynikających z ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urząd Miasta Nowy Sącz, Urząd Gminy Łącko)	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	rozpoznawcza	
24	Wspieranie współpracy i wymiany międzynarodowej studentów, doktorantów i nauczycieli akademickich (Biuro Uznanalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej w Warszawie)	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	inna	
25	Prowadzenie placówek wychowania przedszkolnego, z uwzględnieniem zasad rekrutacji (Urząd Miasta Legionowo)	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	rozpoznawcza	
26	Kształcenie nauczycieli wychowania fizycznego (Akademia Wychowania Fizycznego w Warszawie)	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	rozpoznawcza	
27	Wykorzystanie środków publicznych w latach 2005-2008 (Polski Związek Karate i Polski Związek Karate Tradycyjnego)	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	skargowa	b)
28	Organizacja i finansowanie wybranych zadań samorządu terytorialnego (Urzędy Miast Józefów, Sulejówek i Wołomin; Urząd Miasta i Gminy Piaseczno)	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	rozpoznawcza	d)
29	Finansowanie i realizacja zadań oświatowych szkół prowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Centrum Edukacji Artystycznej oraz Szkoły Muzyczne nr 2 i 4 w Warszawie)	Dep. Nauki, Ośw. i Dziedz. Narod.	sprawdzająca	d)
30	Pozyskiwanie, przydzielanie i zbywanie lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach resortu spraw wewnętrznych i administracji (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSWiA w Warszawie)	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	inna	
31	Realizacja przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej wniosków z kontroli przygotowania Państwowej Straży Pożarnej do zapobiegania i usuwania skutków poważnych awarii w rozumieniu ustawy – Prawo ochrony środowiska i ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie)	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	sprawdzająca	
32	Realizacja wniosków z kontroli planowania zakupu, dystrybucji i ewidencji sprzętu komputerowego w jednostkach resortu obrony narodowej (Ministerstwo Obrony Narodowej)	Dep. Obrony Narod. i Bezp. Wew.	sprawdzająca	
33	Utworzenie i funkcjonowanie Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrowia	inna	
34	Działalność legislacyjna Ministra Zdrowia w zakresie wydawania rozporządzeń (Ministerstwo Zdrowia)	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrowia	inna	
35	Przyczyny utrudniające oczekującym pacjentom dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej (Szpital Bródnowski w Warszawie)	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrowia	rozpoznawcza	
36	Funkcjonowanie Wojewódzkiej Stacji Ratownictwa Medycznego w Łodzi	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrowia	skargowa	
37	Działalność Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Sierpcu, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarowania majątkiem	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrowia	skargowa	e)
38	Wywiązywanie się organów gminy z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Urzędy Miast Ostrowiec Świętokrzyski i Włocławek)	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrowia	rozpoznawcza	
39	Realizacja wniosków z kontroli prawidłowości świadczenia usług przez domy pomocy społecznej (Domy Pomocy Społecznej w: Ciechanowie, Górze Kalwarii, Toruniu, Wrocławiu i Zgorzelcu)	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrowia	sprawdzająca	
40	Zawieranie i rozliczanie umów o udzielanie wybranych świadczeń opieki zdrowotnej (Narodowy Fundusz Zdrowia Oddział w Warszawie)	Dep. Pracy, Spr. Socj. i Zdrowia	inna	d)
41	Zapobieganie poważnym awariom w rozumieniu ustawy – Prawo ochrony środowiska (Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie, Kopalnie i Zakłady Chemiczne SIARKOPOL w Grzybowie)	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	rozpoznawcza	
42	Prawidłowość tworzenia przez gminy warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych (Urząd Miasta w Bydgoszczy)	Dep. Środ., Roln. i Zagosp. Przest.	rozpoznawcza	

1	2	3	4	5
43	Realizacja programu wieloletniego pn. Program Budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2010 (Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie, Urząd Gminy Stryszów)	Dep. Śród., Roln. i Zagosp. Przest.	skargowa	
44	Prawidłowość pobierania dotacji przez szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych (Szkoły Podstawowe nr 1 i 8 w Białymstoku; Gimnazjum nr 6 w Białymstoku; Licea Ogólnokształcące nr 6 w Augustowie, BETA w Białymstoku, nr 3 i 4 w Łomży; Szkoły Policealne nr 5 w Augustowie i Suwałkach; Studium Hotelarskie, Szkoła Policealna dla Dorosłych, Szkoła Policealna Detektywów, Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych, Szkoła Mediów, Szkoła Biznesu, Studium Informatyki oraz Studium Zarządzania w Białymstoku)	Del. w Białymstoku	inna	
45	Prawidłowość przestrzegania w Starostwie Powiatowym w Hajnówce przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych stanowiących tajemnicę służbową	Del. w Białymstoku	skargowa	
46	Działalność inwestycyjna – realizacja zadania polegającego na budowie instalacji CAMBI (Spółka Wodna Kapuściska w Bydgoszczy)	Del. w Bydgoszczy	skargowa	
47	Realizacja wniosków z kontroli gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości (Urząd Miejski w Kcyni)	Del. w Bydgoszczy	sprawdzająca	
48	Realizacja procedur wyboru jednostek samorządu terytorialnego w województwie kujawsko-pomorskim do dofinansowania w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2011 (Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki)	Del. w Bydgoszczy	skargowa	
49	Sprzedaż i rozbudowa nieruchomości oraz przyznawanie i wykorzystanie dotacji na remonty (Urząd Miasta Chełmno)	Del. w Bydgoszczy	skargowa	
50	Gospodarowanie terenem ośrodka wypoczynkowego w Chmielnikach (Urząd Gminy Nowa Wieś Wielka)	Del. w Bydgoszczy	skargowa	
51	Prawidłowość funkcjonowania, z uwzględnieniem rozliczeń z najemcami lokali mieszkalnych (Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Brodnicy)	Del. w Bydgoszczy	skargowa	
52	Udostępnianie informacji publicznej, sprawy pracownicze oraz gospodarowanie nieruchomościami (Urząd Gminy Książki; Ośrodek Kultury, Biblioteka, Szkoła Podstawowa i Gimnazjum w Książkach)	Del. w Bydgoszczy	skargowa	
53	Udzielanie zamówień na świadczenia zdrowotne (Szpital Uniwersytecki nr 2 im. Jana Biziela w Bydgoszczy)	Del. w Bydgoszczy	skargowa	
54	Bankowa obsługa budżetu powiatów (Starostwa Powiatowe w Chełmnie i Żninie)	Del. w Bydgoszczy	rozpoznawcza	
55	Gospodarowanie nieruchomościami, zmiany w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz zawieranie i realizacja umów najmu i dzierżawy lokali użytkowych – wybrane zagadnienia (Urząd Miejski w Gdańsku)	Del. w Gdańsku	rozpoznawcza	
56	Realizacja polityki kadrowej w latach 2006-2009 (I kwartał) (Urząd Morski w Gdyni)	Del. w Gdańsku	skargowa	e)
57	Sprawowanie nadzoru nad szpitalami klinicznymi (Śląski Uniwersytet Medyczny w Katowicach)	Del. w Katowicach	rozpoznawcza	
58	Utworzenie i likwidacja Spółki „Targowiska Miejskie” sp. z o.o. w Skarżysku-Kamiennej – wybrane zagadnienia (Urząd Miasta oraz Targowiska Miejskie sp. z o.o. w Skarżysku-Kamiennej)	Del. w Kielcach	skargowa	e)
59	Gospodarowanie w latach 2000-2007 środkami finansowymi pozyskanymi z administrowania nieruchomością Skarbu Państwa – zamkiem Krzyżtopór w Ujeździe (Urząd Gminy i Ośrodek Kultury w Iwaniskach)	Del. w Kielcach	skargowa	
60	Sprawowanie przez Głównego Inspektora Sanitarnego koordynacji i nadzoru w zakresie działań antykorupcyjnych wynikających z nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej z 3 czerwca 2005 r. (Główny Inspektorat Sanitarny w Warszawie)	Del. w Kielcach	skargowa	
61	Sytuacja finansowa gminy Osiek (w kontekście jej zadłużenia)	Del. w Kielcach	rozpoznawcza	
62	Wykorzystanie środków publicznych oraz udzielanie zamówień publicznych (Zespół Opieki Zdrowotnej w Końskich)	Del. w Kielcach	skargowa	
63	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych (Zarząd Dróg Powiatowych w Skarżysku-Kamiennej)	Del. w Kielcach	sprawdzająca	
64	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej funkcjonowania systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt na terenie województwa małopolskiego (Biura Powiatowe Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa oraz Powiatowe Inspektoraty Weterynarii w: Dąbrowie Tarnowskiej, Nowym Sączu, Nowym Targu, Myślenicach i Wadowicach)	Del. w Krakowie	sprawdzająca	
65	Gospodarowanie środkami publicznymi w latach 2006-2008 (Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie)	Del. w Krakowie	skargowa	e)

1	2	3	4	5
66	Wykonanie budżetu państwa w 2008 r. – cz. 85/06 – województwo lubelskie, w zakresie dotyczącym powiatowych inspektoratów weterynarii (Powiatowe Inspektoraty Weterynarii w: Białej Podlaskiej, Chełmie, Kraśniku, Lublinie i Łukowie)	Del. w Lublinie	inna	
67	Działalność Kraśnickiego Przedsiębiorstwa Mieszaniowego sp.z o.o., sprawowanie nadzoru właścicielskiego w latach 2005-2008 oraz zarządzanie zasobami mieszkaniowymi, budynkami i lokalami użytkowymi (Urząd Miasta i Kraśnickie Przedsiębiorstwo Mieszaniowe sp. z o.o. w Kraśniku)	Del. w Lublinie	skargowa	e)
68	Prawidłowość działań starosty przy zagospodarowaniu majątku Browaru w Zwierzycu, przekazanego przez Ministra Skarbu Państwa do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (Starostwo Powiatowe w Zamościu)	Del. w Lublinie	skargowa	e)
69	Udzielanie przez Wojewodę Lubelskiego zgody na zbywanie i wydzierżawianie nieruchomości Skarbu Państwa oraz sprawowanie nadzoru nad zbywaniem i wydzierżawianiem w trybie bezprzetargowym nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2008 (Lubelski Urząd Wojewódzki)	Del. w Lublinie	inna	
70	Zapewnienie pensjonariuszom dostępu do świadczeń zdrowotnych (Dom Pomocy Społecznej – Centrum Rehabilitacyjno-Opiekuńcze w Łodzi)	Del. w Łodzi	rozpoznawcza	
71	Realizacja wniosków z kontroli gospodarowania przez starostwa powiatowe i urzędy gmin środkami publicznymi powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Urzędy Miast: Krośnice, Pabianice, Zduńska Wola, Zgierz oraz Starostwo Powiatowe w Zgierzu)	Del. w Łodzi	sprawdzająca	
72	Wykup nieruchomości przeznaczonych pod budowę obwodnicy miasta Pabianice (Łódzki Urząd Wojewódzki, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi)	Del. w Łodzi	skargowa	e)
73	Tworzenie przez gminy województwa łódzkiego zasobów lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Urzędy Miast Główny, Łowicz i Piotrków Trybunalski; Urzędy Gmin Aleksandrów Łódzki i Lubochnia)	Del. w Łodzi	rozpoznawcza	
74	Zbywanie nieruchomości gruntowych, świadczenie usług komunalnych oraz gospodarka finansowa gminy miejskiej Olsztyn – wybrane zagadnienia (Urząd Miasta oraz Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi sp. z o.o. w Olsztynie)	Del. w Olsztynie	skargowa	e)
75	Wykonywanie badań mammograficznych w latach 2007-2008 (I półrocze) (Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Nyski Ośrodek Onkologii ONKOVIT s.c.)	Del. w Opolu	inna	
76	Działalność Wojewódzkiego Specjalistycznego Zespołu Neuropsychiatrycznego w Opolu w latach 2006-2008 – wybrane zagadnienia	Del. w Opolu	skargowa	
77	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej postępowania z odpadami medycznymi (Zakład Opieki Zdrowotnej i Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu oraz Wojewódzkie Centrum Medyczne w Opolu)	Del. w Opolu	sprawdzająca	
78	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej wdrażania ochrony na obszarach Europejskiej Sieci Ekologicznej – Natura 2000 (Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Opolu)	Del. w Opolu	sprawdzająca	
79	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej funkcjonowania szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych (Centrum Nauki i Biznesu Zak sp. o.o. oraz Gimnazjum Towarzystwa Alternatywnego Kształcenia w Opolu)	Del. w Opolu	sprawdzająca	
80	Wykonanie wniosków z kontroli realizacji wybranych zadań „Narodowego Programu Zwalczania Chorób Nowotworowych” w latach 2006-2008 (I półrocze) (Zespół Opieki Zdrowotnej nad Matką i Dzieckiem w Opolu, Wojewódzki Ośrodek Onkologii w Opolu)	Del. w Opolu	sprawdzająca	
81	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej działalności administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych (Zarząd Dróg Publicznych w Nysie, Zarząd Dróg Wojewódzkich oraz Miejski Zarząd Dróg w Opolu)	Del. w Opolu	sprawdzająca	
82	Przyjmowanie projektów racjonalizatorskich i kwalifikowanie ich do realizacji, wynagrodzenie twórców oraz inne wybrane zagadnienia w latach 2000-2008 (Zakłady Azotowe Kędzierzyn SA w Kędzierzynie-Koźlu)	Del. w Opolu	skargowa	
83	Funkcjonowanie Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Krapkowicach w latach 2007-2008 – wybrane zagadnienia	Del. w Opolu	skargowa	
84	Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych w gminie Głubczyce (Urząd Gminy w Głubczycach)	Del. w Opolu	skargowa	
85	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej realizacji przez świadczeniodawców zadań podstawowej opieki zdrowotnej i wybranych ambulatoryjnych świadczeń specjalistycznych w ramach ubezpieczenia zdrowotnego (Zakłady Opieki Zdrowotnej Śródmieście, Centrum oraz Medicus w Opolu; Megavita sp. z o.o. w Brzeziu, Optima Medycyna SA w Opolu)	Del. w Opolu	sprawdzająca	
86	Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi oraz zatrudnianie pracowników na stanowiskach kierowniczych w gminie Jemielnica – wybrane zagadnienia	Del. w Opolu	skargowa	

1	2	3	4	5
87	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej wykorzystania środków publicznych na programy związane z promocją zatrudnienia w latach 2005-2007 (I półrocze) (Powiatowe Urzędy Pracy w Brzegu, Głubczycach i Prudniku)	Del. w Opolu	sprawdzająca	
88	Realizacja przez gminę Turawa zadań w zakresie ochrony wód oraz zagospodarowania terenów przylegających do Jeziora Turawskiego	Del. w Opolu	rozpoznawcza	
89	Gospodarowanie przez gminę Skarbimierz nieruchomościami gminnymi oraz realizacja inwestycji gminnych	Del. w Opolu	skargowa	
90	Gospodarowanie lokalami użytkowymi w gminie Biała w latach 2007-2008 (I półrocze)	Del. w Opolu	skargowa	
91	Działalność Kuratorium Oświaty w Opolu – wybrane zagadnienia	Del. w Opolu	skargowa	
92	Opieka nad matką i noworodkiem (Szpital Wojewódzki w Poznaniu)	Del. w Poznaniu	rozpoznawcza	
93	Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalni ścieków w Witoblu (Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Stęszewie)	Del. w Poznaniu	rozpoznawcza	
94	Nabycie, w drodze pierwokupu, gruntów pokopalnianych o powierzchni 16,7 ha przez gminę Kazimierz Biskupi	Del. w Poznaniu	skargowa	
95	Prawidłowość wykorzystania środków otrzymywanych z budżetu państwa na realizację programu Pomoc państwa w zakresie dożywiania (Urzędy Gmin: Brzostek, Chmielnik, Czarna, Czarna, Czudec, Dzikowiec, Frysztak, Iwonicz-Zdrój, Laszki, Roźwienica, Skotyszyn, Wiązownica, Zaklików; Urzędy Miast i Gmin: Baranów Sandomierski, Dukla, Radomyśl Wielki, Rudnik Nad Sanem; Urzędy Miast: Boguchwała, Ropczyce i Stalowa Wola; Ośrodki Pomocy Społecznej w: Lesku, Markowej, Nowej Dębie, Olszanicy, Rakszawie, Strzyżowie, Świlczy, Radomyślu nad Sanem; Podkarpacki Urząd Wojewódzki)	Del. w Rzeszowie	inna	
96	Prawidłowość działań służby celnej w zakresie wprowadzania na polski obszar celny skażonego alkoholu etylowego przez kolejowe przejście graniczne w Medyce w latach 2005-2007 (Urząd Celný i Izba Celna w Przemyślu)	Del. w Rzeszowie	inna	
97	Ulgi udzielane przez gminy w odniesieniu do podatków stanowiących ich dochód w latach 2005-2008 (I półrocze) (Urzędy Gmin: Bojanów, Dębica, Domaradz, Dubiecko, Jarosław, Korczyn, Krasne, Krościenko Wyżne, Łañcut, Majdan Królewski, Miejsce Piastowe, Niwiska, Ostrów, Przemyśl, Rymanów, Świlcza, Wiśniowa, Żyraków; Urzędy Miast i Gmin: Baranów Sandomierski, Błażowa, Jedlicze, Kańczuga, Oleszyce, Sokołów Małopolski, Tyczyn, Zagórz; Urzędy Miast: Boguchwała i Głogów Małopolski)	Del. w Rzeszowie	inna	
98	Prowadzenie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Leżajsk (Stare Miasto – Park sp. z o.o. w Wierzawicach)	Del. w Rzeszowie	inna	
99	Prawidłowość procesu scalania gruntów w miejscowości Padew Narodowa (Starostwo Powiatowe w Mielcu)	Del. w Rzeszowie	skargowa	
100	Działanie organów administracji państwowej związane z budową odcinka drogi ekspresowej S19 w okolicy Sokołowa Małopolskiego (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie)	Del. w Rzeszowie	skargowa	
101	Prawidłowość przyznawania zasiłków celowych (Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Tryńcy)	Del. w Rzeszowie	skargowa	
102	Działania organów administracji publicznej związane z planowaniem i projektowaniem przebiegu tzw. Małej Obwodnicy Strzyżowa (Urząd Miasta i Gminy Strzyżów)	Del. w Rzeszowie	skargowa	
103	Prawidłowość prowadzenia i rozliczenia inwestycji pn. Przebudowa i modernizacja drogi powiatowej nr 2305 R Smolnik - Zatwarnica (Starostwo Powiatowe w Ustrzykach Dolnych)	Del. w Rzeszowie	skargowa	
104	Gospodarowanie majątkiem komunalnym na przykładzie Hali Sportowo-Widowskiej (Urząd Miasta Krosno)	Del. w Rzeszowie	skargowa	
105	Prawidłowość działań Starosty Stalowskiego związanych z zajęciem pasa drogowego drogi powiatowej nr 1042 R w Stalowej Woli, w związku z organizacją wystawy „Twarze rzeszowskiej bezpieki 1944-1990” (Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli)	Del. w Rzeszowie	skargowa	
106	Prawidłowość działań wójta gminy Bojanów związanych z wydatkowaniem środków publicznych na remonty dróg, promocję gminy i realizację programu „Uczeń na wsi” (Urząd Gminy Bojanów)	Del. w Rzeszowie	skargowa	
107	Prawidłowość działań zarządu związanych z gospodarowaniem mieniem spółki w latach 2008-2009 (I kwartał) (sp. z o.o. Fabryka Maszyn w Leżajsku)	Del. w Rzeszowie	skargowa	
108	Prawidłowość gospodarowania mieniem komunalnym oraz zarządzania Zakładem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Rudniku nad Sanem	Del. w Rzeszowie	skargowa	
109	Prawidłowość gospodarowania mieniem komunalnym na przykładzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Stalowej Woli, uwzględnieniem dokumentacji przetargowej związanej z inwestycjami i remontami w latach 2003-2008	Del. w Rzeszowie	inna	d)

1	2	3	4	5
110	Pobieranie oraz wykorzystanie opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie województwa podkarpackiego w latach 2006-2008 (Urząd Miasta Dynów; Urzędy Miast i Gmin: Brzozów, Narol, Nowa Dęba, Nowa Sarzyna, Sieniawa, Tyczyn; Urzędy Gmin: Dębowiec, Kamień, Zarszyn, Żurawica)	Del. w Rzeszowie	inna	
111	Prawidłowość gospodarowania mieniem komunalnym przez zakłady gospodarki komunalnej na terenie województwa podkarpackiego (Zakład Gospodarki Lokalowej w Lubaczowie)	Del. w Rzeszowie	inna	
112	Prawidłowość przyznawania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli na terenie gminy Haczów w latach 2005-2009 (I półrocze) (Urząd Gminy w Haczowie)	Del. w Rzeszowie	skargowa	e)
113	Działalność Urzędu Miasta Rzeszowa związana ze sprzedażą działek nr 11438/21 i 1438/22 przy ul. Modrzejewskiej w Rzeszowie	Del. w Rzeszowie	skargowa	
114	Gospodarowanie komunalnymi lokalami użytkowymi w województwie zachodniopomorskim w latach 2007-2008 (I półrocze) (Urzędy Miast: Białogard, Choszczno, Darłowo, Gryfice, Pyrzyce, Sławno, Szczecinek, Świdwin; Urząd Miasta i Gminy Złocieniec; Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w: Białogardzie, Choszczynie, Gryficach i Szczecinku; Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych w Białogardzie, Miejski Zarząd Budynków Komunalnych w Darłowie, Ppm sp. z o.o. w Pyrzycach, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Złocięncu)	Del. w Szczecinie	inna	
115	Gospodarka finansowa gmin w 2007 r. (Urzędy Miast: Barlinek, Biały Bór, Cedynia, Chociwel, Dziwnów, Kalisz Pomorski, Mieszkowice, Międzyzdroje, Węgorzyno; Urząd Miasta i Gminy Mirosławiec; Urzędy Gmin: Kobyłanka, Mielno, Nowe Warpno)	Del. w Szczecinie	inna	
116	Koszty wynajmu (dzierżawy) pomieszczeń biurowych na potrzeby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w latach 2006-2008	Del. w Szczecinie	inna	
117	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej stosowania ulg podatkowych oraz skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych w latach 2004-2006 (I półrocze) (Urzędy Miast Choszczno i Stargard Szczeciński; Urząd Miasta i Gminy Polczyn-Zdrój; Urząd Gminy Postomino)	Del. w Szczecinie	sprawdzająca	
118	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej funkcjonowania wybranych placówek opiekuńczo-wychowawczych (Domy Dziecka nr 2 w Szczecinie, nr 2 w Stargardzie Szczecińskim oraz w Gryficach)	Del. w Szczecinie	sprawdzająca	
119	Prawidłowość gospodarowania wybranymi składnikami majątkowymi (Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Koszalinie)	Del. w Szczecinie	skargowa	e)
120	Udzielanie dotacji z budżetu gminy zakładom budżetowym, gospodarstwom pomocniczym i podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych w latach 2007-2008 (Urzędy Miast: Bobolice, Golczewo, Lipiany, Pełczyce; Urzędy Miast i Gmin Człopa, Recz, Sianów; Urzędy Gmin Kołobrzeg, Przelewic, Widuchowa; Zakład Budżetowy Administracji Budynków Komunalnych w Sianowie; Gminny Zakład Komunalny w Lipianach)	Del. w Szczecinie	inna	
121	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej tworzenia i funkcjonowania, współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, lokalnych centrów pierwszej sprzedaży ryb w latach 2002-2006 (3 kwartały) (Urząd Miasta Darłowo, Kołobrzaska Grupa Producentów Ryb sp.z o.o. w Kołobrzegu, Organizacja Producentów Rybnych Władysławowo sp. z o.o., Zrzeszenie Rybaków Morskich we Władysławowie)	Del. w Szczecinie	sprawdzająca	
122	Nadzór Urzędu Miejskiego w Pełczycach nad zamkniętym składowiskiem odpadów komunalnych	Del. w Szczecinie	rozpoznawcza	
123	Funkcjonowanie drogowych przepraw promowych w Świnoujściu w latach 2006-2008 oraz dofinansowanie ich utrzymania (Urząd Miasta Świnoujście, Żegluga Świnoujście)	Del. w Szczecinie	Inna	b)
124	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej funkcjonowania nadzoru budowlanego (Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Szczecinie; Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w Kamieniu Pomorskim, Stargardzie Szczecińskim, dla Miasta Koszalin)	Del. w Szczecinie	sprawdzająca	
125	Funkcjonowanie nadzoru nad działalnością Straży Miejskiej (Urząd Miasta i Straż Miejska w Szczecinku)	Del. w Szczecinie	rozpoznawcza	
126	Działalność Koszalińskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA w latach 2007-2009 – wybrane zagadnienia	Del. w Szczecinie	skargowa	e)
127	Działalność Samodzielnego Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej – wybrane zagadnienia (ZOZ i Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Mazowieckim)	Del. Warszawie	skargowa	
128	Gospodarowanie środkami publicznymi (Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej SOLEC w Warszawie)	Del. w Warszawie	skargowa	e)
129	Działalność gminy Szreńsk – wybrane zagadnienia	Del. w Warszawie	skargowa	e)
130	Zwrot przez m.st. Warszawa nieruchomości przy ul. Schroegera w Warszawie byłym właścicielom (następcom prawnym)	Del. w Warszawie	skargowa	

1	2	3	4	5
131	Realizacja wniosków z kontroli doraźnej dotyczącej wykonywania robót publicznych i rozliczeń z kontrahentami (Urząd Gminy w Za-widzu)	Del. w Warszawie	sprawdzająca	e)
132	Rozdysponowanie dotacji na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej w 2008 r. (Urząd Miasta Stołecznego Warszawy; Urzędy Miast: Ciechanów, Ostrołęka, Płock, Siedlce, Radom; Fundacja Praw Kobiet w Warszawie; Polski Komitet Pomocy Społecznej w Warszawie; Stowarzyszenie. KARAN w Radomiu; Polski Związek Głuchych Koło Terenowe w Radomiu; Stowarzyszenie START w Radomiu)	Del. w Warszawie	skargowa	e)
133	Prawidłowość udzielenia zamówienia publicznego i finansowania remontu budynku internatu w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Jurkach (Starostwo Powiatowe w Grójcu)	Del. w Warszawie	Inna	
134	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej działalności państwowych instytucji filmowych (SF Kadr, SF Oko, SF Kronika, Czołówka oraz Studio Miniatur Filmowych w Warszawie)	Del. w Warszawie	sprawdzająca	
135	Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego dotacji celowych w latach 2007-2009, z uwzględnieniem dotacji z rezerw celowych budżetu państwa (Urzędy Gmin: Garwolin, Goszczyn, Jadów, Jastrzab, Kampinos, Mińsk Mazowiecki, Nur, Przyłek, Radzanowo, Sarnaki, Sobienie Jeziory, Teresin; Urzędy Miast i Gmin: Gąbin, Katuszyn, Karczew, Lipsko, Łochów; Urząd Miasta Piastów)	Del. w Warszawie	inna	
136	Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na realizację programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania w latach 2006-2008 (Urzędy Gmin: Brochów, Głowaczów, Łąck, Myszyńiec, Siedlce, Stara Kornica, Wiązowna; Urzędy Miast i Gmin: Wyszaków i Zwolen; Ośrodki Pomocy Społecznej w: Głowaczowie, Kornicy, Łącku, Myszyńcu, Siedlcach, Zwoleniu, Wiązownie i Wyszkwowie)	Del. w Warszawie	rozpoznawcza	
137	Wykorzystanie pracowni komputerowej i komputerów (Liceum Ogólnokształcące im. Komisji Edukacji Narodowej w Przasnyszu)	Del. w Warszawie	skargowa	
138	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej sprawowania przez starostów nadzoru nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego w latach 2006-2007 (Starostwa Powiatowe w Łosicach, Płocku i Wołominie; Urząd Miasta Siedlce)	Del. w Warszawie	sprawdzająca	
139	Zabezpieczenie potrzeb osób niepełnosprawnych przebywających w Domu Pomocy Społecznej Weterana Walki i Pracy w Radomiu	Del. w Warszawie	skargowa	
140	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej pobierania i wykorzystania przez samorządy województw (gmin) opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006-2008 (Urząd Miasta Pionki; Urząd Miasta i Gminy Zwolen; Urząd Gminy Miedzna)	Del. w Warszawie	sprawdzająca	
141	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej prawidłowości zakupu i wykorzystania urządzenia do naprawy uszkodzonych nawierzchni drogowych (Zakład Remontów i Konserwacji Dróg w Warszawie)	Del. w Warszawie	sprawdzająca	
142	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej pomocy publicznej udzielanej pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne oraz organizacjom pozarządowym działającym na rzecz osób niepełnosprawnych (Polonia Serwis w Sochaczewie)	Del. w Warszawie	sprawdzająca	
143	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2007 r. (Zarząd Mienia Skarbu Państwa)	Del. w Warszawie	sprawdzająca	
144	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej wdrażania projektów racjonalizatorskich przez wybranych przedsiębiorców górniczych i energetycznych (Elektrownia Kozienice SA)	Del. w Warszawie	sprawdzająca	
145	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej funkcjonowania szkół podoficerskich resortu obrony narodowej (Szkoła Podoficerska Wojsk Lądowych w Zegrzu)	Del. w Warszawie	sprawdzająca	
146	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej gospodarowania wybranymi składnikami majątku trwałego Polskiej Akademii Nauk (Zakład Działalności Pomocniczej PAN oraz Instytut Zoologii PAN w Warszawie)	Del. w Warszawie	sprawdzająca	
147	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej organizacji i finansowania kształcenia specjalnego w latach 2006-2008 (Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Jurkach)	Del. w Warszawie	sprawdzająca	
148	Realizacja wniosków z kontroli dotyczącej ochrony zasobów muzealnych (Starostwo Powiatowe oraz Muzeum Mazowsza Zachodniego w Żyrardowie; Muzeum Mazowieckie w Płocku)	Del. w Warszawie	sprawdzająca	
149	Działalność Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu w latach 2004-2008 – wybrane aspekty	Del. we Wrocławiu	skargowa	e)
150	Realizacja przedsięwzięcia pn. Oczyszczanie ścieków w Wałbrzychu (Wałbrzyski Związek Wodociągów i Kanalizacji, Wałbrzyskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o.)	Del. we Wrocławiu	skargowa	e)
151	Działalność Starostwa Powiatowego w Kłodzku w latach 2005-2008 – wybrane aspekty	Del. we Wrocławiu	skargowa	
152	Funkcjonowanie Wałbrzyskich Zakładów Koksowniczych „Victoria” SA w latach 2007-2008, w szczególności działalności sponsorskiej oraz związanej z reklamą i promocją	Del. we Wrocławiu	skargowa	e)

1	2	3	4	5
153	Realizacja projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry w latach 2007-2008 (Biuro Ochrony Przeciwpowodziowej we Wrocławiu, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach)	Del. we Wrocławiu	inna	f)
154	Przekształcenia własnościowe Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej oraz Powiatowego Centrum Zdrowia sp. z o.o. w Kowarach – wybrane zagadnienia (Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze, Powiatowe Centrum Zdrowia sp. z o.o. w Kowarach)	Del. we Wrocławiu	skargowa	e)
155	Realizowanie przez Centrum Integracji Społecznej w Gorzowie Wielkopolskim zadań finansowanych ze środków publicznych oraz z funduszy europejskich w latach 2006-2008 (Stowarzyszenie Krąg w Gorzowie Wielkopolskim)	Del. w Zielonej Górze	skargowa	e)
156	Realizacja przez gminę Międzyrzecz wybranych zadań z zakresu gospodarki komunalnej oraz zarządzania majątkiem w latach 2005-2008 (Urząd Miasta w Międzyrzeczu)	Del. w Zielonej Górze	inna	
157	Przygotowanie i przebieg procesu likwidacji publicznego szpitala w Kostrzynie nad Odrą oraz zagospodarowanie jego majątku (Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wielkopolskim)	Del. w Zielonej Górze	skargowa	g)
158	Wykonywanie przez jednostki organizacyjne gminy zadań w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w miastach województwa lubuskiego na prawach powiatu w latach 2004-2008, z uwzględnieniem działalności inwestycyjnej i usługowej (Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Zielonej Górze, Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Gorzowie Wielkopolskim)	Del. w Zielonej Górze	skargowa	
159	Warunki dzierżawy wybranych nieruchomości gminy Żary w miejscowości Kadłubia (Urząd Gminy Żary)	Del. w Zielonej Górze	skargowa	
160	Prawidłowość wyboru wykonawcy zadania pn. Profilaktyka raka szyjki macicy wśród dziewcząt rocznika 1997 zameldowanych w Zielonej Górze (Urząd Miasta Zielona Góra)	Del. w Zielonej Górze	skargowa	

Objaśnienie (do kolumny 5.):

- | | |
|---|---|
| a) Wniosek Prezydenta RP, | e) pismo posła (posłów) na Sejm RP, |
| b) pismo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, | f) pismo ministra (Spraw Wewnętrznych i Administracji), |
| c) zlecenie komisji Sejmu RP, | g) pismo wojewody. |
| d) sugestia Komisji Sejmu RP, | |

Wykaz
ważniejszych
wniosków
de lege ferenda
Najwyższej Izby Kontroli
przedstawionych
w informacjach
o wynikach kontroli
z 2009 r.

**Załącznik nr 6
do Sprawozdania
z działalności
Najwyższej Izby Kontroli**

Wykaz ważniejszych wniosków de lege ferenda Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli z 2009 r.^{1/}

Lp.	Tytuł kontroli (dział administracji rządowej)	Akt prawny lub problem, który należy ująć w akcie prawnym	Treść wniosku de lege ferenda	Stan realizacji wniosku	Uwagi
1	2	3	4	5	6
1	Sprawowanie nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego (dział: transport)	Art. 83b ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. nr 108, poz. 908 ze zm.)	Znowelizowanie ustawy, w kierunku nadania Transportowemu Dozorowi Technicznemu uprawnień do przeprowadzania kontroli stacji kontroli pojazdów w pełnym zakresie.	Niezrealizowany	Kontrolowanie stacji kontroli pojazdów (w pełnym zakresie określonym w ustawie – Prawo o ruchu drogowym) przerasta możliwości kadrowe i organizacyjne starostów. Nadanie szerszych uprawnień kontrolnych TDT (obecnie kontrole przeprowadzane są na podstawie porozumień ze starostami), w tym polegających na wnioskowaniu do starostów o zamknięcie danej stacji (w wypadku negatywnego wyniku sprawdzenia), pozwoliłoby na wyeliminowanie stacji, które nie spełniają ustawowych wymagań.
2	Sprawowanie nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego (dział: administracja publiczna)	Rozporządzenie Rady Ministrów z 18.03.2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. nr 50, poz. 398 ze zm.)	Wprowadzenie obowiązku zatrudniania w starostwach powiatowych osób z odpowiednim wykształceniem kierunkowym, w drodze nowelizacji rozporządzenia wykonawczego do art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 223, poz. 1458).	Niezrealizowany	Starostwa nie były przygotowane kadrowo i organizacyjnie do pełnienia nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów. W konsekwencji w 94% skontrolowanych starostw wystąpiły nieprawidłowości. Pracownicy, na których nałożono obowiązki z zakresu sprawowania nadzoru i wykonywania kontroli, na ogół nie mieli odpowiedniego wykształcenia technicznego o specjalności samochodowej i praktyki zawodowej w sprawach wykonywania badań technicznych pojazdów.
3	Sprawowanie nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego (dział: transport)	Art. 83 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. nr 108, poz. 908 ze zm.)	Znowelizowanie ustawy, w kierunku przyznania prawa do prowadzenia stacji kontroli pojazdów podmiotom, które nie są przedsiębiorcami, takim jak: jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, jednostki straży pożarnej.	Niezrealizowany	
4	Sprawowanie nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego (dział: transport)	Ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. nr 108, poz. 908 ze zm.)	Wprowadzenie, w drodze nowelizacji ustawy, obowiązku okresowych szkoleń diagnostów.	Niezrealizowany	Diagności orzekają o stanie technicznym pojazdów, które uczestniczą w ruchu drogowym i dlatego powinni mieć określony zakres zadań i odpowiednie kompetencje. Zmieniające się przepisy i postęp techniczny w dziedzinie motoryzacji powinny nakładać na diagnostów stały wymóg kształcenia i uzupełniania kwalifikacji.
5	Sprawowanie nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego (dział: transport)	Ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. nr 108, poz. 908 ze zm.)	Wprowadzenie, w drodze nowelizacji ustawy, obowiązku wykonywania przez organy administracji publicznej nadzoru (w zakresie działalności szkoleniowej) nad ośrodkami szkolenia przygotowujących diagnostów do egzaminu kwalifikacyjnego.	Niezrealizowany	Aktualnie ośrodki szkolenia nie podlegają kontroli. Ich działalność szkoleniowa prowadzona jest jak zwykła działalność gospodarcza. Nie jest nadzorowany zarówno program nauczania, jak i dobór wykładowców do edukacji zawodowej przyszłych diagnostów (np. nadzorowi starostów w zakresie szkolenia podlegają m.in. przedsiębiorcy prowadzący ośrodki szkolenia kierowców). Ustalenia kontroli wskazują na niski stopień przygotowania kandydatów na diagnostów do egzaminów, które przeprowadza Transportowy Dozór Techniczny.

1	2	3	4	5	6
6	Sprawowanie nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego (dział: transport)	Art. 83a ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. nr 108, poz. 908 ze zm.)	Znowelizowanie ustawy, w kierunku nałożenia na ubiegających się o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów, obowiązku przedłożenia staroście poświadczenia zgodności oraz informacji z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności zatrudnianych diagnostów.	Niezrealizowany	Brak tych danych we wnioskach przedsiębiorców ubiegających się o wpis do rejestru, w poważnym stopniu utrudnia starostom wykonywanie skutecznego nadzoru nad przygotowaniem stacji kontroli pojazdów do wykonywania badań technicznych pojazdów oraz zatrudnionymi w tych stacjach diagnostami.
7	Sprawowanie nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego (dział: transport)	Ustawa z 20.06.1997 r. –Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. nr 108, poz. 908 ze zm.)	Znowelizowanie ustawy, w kierunku uporządkowania kwestii związanych z ważnością poświadczenia Transportowego Dozoru Technicznego, w wypadku zmiany przedsiębiorcy prowadzącego stację kontroli pojazdów.	Niezrealizowany	
8	Sprawowanie nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego (dział: transport)	Ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. nr 108, poz. 908 ze zm.)	Wprowadzenie, w drodze nowelizacji ustawy, możliwości nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców i diagnostów za nieprawidłowe przeprowadzenie badań technicznych pojazdów.	Niezrealizowany	
9	Sprawowanie nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego (dział: transport)	Art. 84 ust. 3 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. nr 108, poz. 908 ze zm.)	Rozszerzenie, w drodze nowelizacji ustawy, katalogu przypadków, w których starosta coła uprawnienie diagnoście, o przypadek wyroku sądowego, uznającego diagnostę winnym popełnienia przestępstwa przy wykonywaniu badań technicznych pojazdów.	Niezrealizowany	Nadanie powyższego uprawnienia umożliwiłoby starostom skuteczne eliminowanie przypadków zatrudnienia diagnostów skazanych za przestępstwa związane z nieprawidłowym przeprowadzaniem badań technicznych pojazdów.
10	Gospodarowanie wybranymi składnikami majątku trwałego Polskiej Akademii Nauk (dział: Skarb Państwa)	Ustawa z 8.08.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. nr 106, poz. 493, ze zm.)	Znowelizowanie ustawy, w kierunku uniemożliwienia sprzedaży, bez zgody Ministra Skarbu Państwa, majątku trwałego o wartości powyżej 50 tys. euro, przez jego podział na składniki o mniejszej wartości.	Niezrealizowany	
11	Realizacja projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP). (dział: informatyzacja)	Ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. nr 144, poz. 1204 ze zm.); ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. nr 64, poz. 565 ze zm.)	Uregulowanie, w drodze nowelizacji ustaw, praw i obowiązków użytkowników platformy e-PUAP oraz odpowiedzialności organów administracji świadczących usługi drogą elektroniczną przez portal e-PUAP, a także objęcie definicją dokumentu elektronicznego formularzy internetowych.	Częściowo zrealizowany	Cześć postulowanych przez NIK zmian została uwzględniona w uchwalonej w dniu 8 stycznia 2010 r. ustawie o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2110). Ustawa została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 5.03.2010 r. i opublikowana 16.03.2010 r. (Dz.U. nr 40, poz. 230).
12	Realizacja projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP). (dział: informatyzacja)	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27.11.2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych (Dz. U. nr 227, poz. 1664)	Określenie, w drodze nowelizacji rozporządzenia, terminów, w jakich urzędy mają przekazywać nowe bądź zmodyfikowane wzory dokumentów w postaci elektronicznej do Centralnego Repozytorium Wzorów Pism w Formie Dokumentów Elektronicznych.	Niezrealizowany	

1	2	3	4	5	6
13	Realizacja projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP). (dział: informatyzacja)	Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.); ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43, poz. 296 ze zm.); ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555 ze zm.)	Nowelizowanie odpowiednich przepisów wskazanych ustaw, w celu zapewnienia równoważności prawnej dokumentów w postaci papierowej i elektronicznej, a także określenie zasad sporządzania elektronicznej kopii dokumentu w oryginalnej postaci papierowej.	Niezrealizowany	W polskim prawie nie została uregulowana sprawa sporządzania elektronicznej kopii dokumentu z oryginalnej postaci papierowej. Jest to istotne w przypadku potrzeby załączenia kopii dokumentu papierowego do dokumentu elektronicznego.
14	Funkcjonowanie służb kontrolnych na towarowych przejściach drogowych na polsko-rosyjskim i polsko-białoruskim odcinku granicy państwowej w latach 2007-2008 (I półr.) (dział: sprawy wewnętrzne)	Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17.12.2008 r. w sprawie ogłoszenia przejść granicznych, rodzaju ruchu dozwolonego przez te przejścia oraz czasu ich otwarcia (M. P. nr 97, poz. 854)	Dostosowanie wielkości dopuszczalnego nacisku (8 t) na oś pojazdu, określonego dla przejścia w Bezedach w zał. do obwieszczenia, do przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 19.10.2005 r. w sprawie wykazu dróg wojewódzkich, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 10 t (Dz. U. nr 219, poz. 1861).	Niezrealizowany	
15	Funkcjonowanie Polskiej Organizacji Turystycznej (dział: turystyka)	Ustawa z 25.06.1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. nr 62, poz. 689 ze zm.)	Dostosowanie przepisów wskazanej ustawy do art. 110 ustawy o finansach publicznych, w zakresie zasad udzielania i wykorzystania dotacji podmiotowej.	Niezrealizowany	Ustawa o POT (art. 14 ust. 1 pkt 1 i ust. 3) wskazuje na dotacje budżetowe, jako na jedno ze źródeł przychodów tej organizacji, pod warunkiem ich ustalenia w ustawie budżetowej. Przepisy ustawy nie określają jednak szczegółowo celów i zakresu przeznaczenia dotacji podmiotowej otrzymywanej przez POT. Tymczasem art. 110 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. wymagał, aby cele i zakres przeznaczenia dotacji podmiotowej określone były w ustawach innych niż ustawa budżetowa. Podobne regulacje zawiera art. 131 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.
16	Funkcjonowanie Polskiej Organizacji Turystycznej (dział: turystyka)	Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 28.04.2006 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. nr 80, poz. 559 ze zm.)	Zmiana § 3 ust. 3 statutu POT, zakazującego ustanawiania przez członków Rady POT pełnomocników przy wykonywaniu ich praw i obowiązków, przez wprowadzenie takiej możliwości, gdy ich osobisty udział w posiedzeniach Rady jest niemożliwy.	Niezrealizowany	
17	Wydawanie zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej i ich realizacja (dział: transport)	Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2.03.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. nr 43, poz. 430)	Wprowadzenie do rozporządzenia przepisów umożliwiających zaliczanie do publicznych zjazdów z dróg nie tylko zjazdów do nieruchomości, w których prowadzona jest działalność gospodarcza, ale także zjazdów do obiektów o charakterze użyteczności publicznej.	Niezrealizowany	
18	Wydawanie zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej i ich realizacja (dział: transport)	Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2.03.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. nr 43, poz. 430)	Usunięcie, w drodze nowelizacji, rozbieżności między przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16.01.2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. nr 12, poz. 116) oraz przepisami przytoczonego	Niezrealizowany	

1	2	3	4	5	6
			rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, w zakresie wymagań dla miejsc obsługi podróżnych, przez dostosowanie ich do treści definicji zawartych w „Umowie europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR)”.		
19	Wydawanie zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej i ich realizacja (dział: transport)	Ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. nr 19, poz. 115 ze zm.)	Uregulowanie, w drodze nowelizacji ustawy, zasad zapewnienia przez zarządcę drogi dostępu do dróg publicznych z nieruchomości, które taki dostęp utracą w wyniku przebudowy drogi lub zmiany jej klasy technicznej.	Niezrealizowany	
20	Wydawanie zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej i ich realizacja (dział: transport)	Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2.03.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. nr 43, poz. 430)	Znowelizowanie wskazanego rozporządzenia w kierunku umożliwiającego jednoznaczne określanie granic strefy oddziaływania skrzyżowania dróg na bezpieczeństwo ruchu drogowego.	Niezrealizowany	
21	Egzekwowanie przez naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych i niepodatkowych (dział: finanse publiczne)	Ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. nr 229, poz. 1954 ze zm.)	Znowelizowanie ustawy w kierunku usunięcia barier ograniczających skuteczność postępowania urzędów skarbowych oraz uproszczenia procedur egzekucyjnych.	Niezrealizowany	
22	Pobieranie oraz wykorzystanie przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006-2008 (dział: zdrowie)	Ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. nr 70, poz. 473 ze zm.)	Wprowadzenie, w drodze nowelizacji ustawy, przepisu szczególnego uniemożliwiającego, wskutek przekształcenia spółki kapitałowej, przejścia zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi przez inny podmiot, albo zmiany trybu poboru opłat za zezwolenia.	Niezrealizowany	Wniosek uzasadnia potrzeba wyeliminowania istniejących obecnie możliwości obniżenia kwoty opłaty za zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi w wyniku przejścia lub połączenia spółek prawa handlowego.
23	Pobieranie oraz wykorzystanie przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006-2008 (dział: zdrowie)	Ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. nr 70, poz. 473 ze zm.)	Znowelizowanie ustawy w kierunku nadania decyzjom stwierdzającym wygaśnięcie zezwoleń, z przyczyn określonych w art. 18 ust. 12 pkt 5, charakteru decyzji konstytucyjnych.	Niezrealizowany	
24	Pobieranie oraz wykorzystanie przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006-2008 (dział: zdrowie)	Ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. nr 70, poz. 473 ze zm.)	Jednoznaczne określenie, w drodze nowelizacji ustawy, charakteru prawnego używanych terminów, w tym ewentualne przywrócenie (w przypadkach losowych) terminu wniesienia opłaty za korzystanie z zezwolenia.	Niezrealizowany	
25	Pobieranie oraz wykorzystanie przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006-2008 (dział: zdrowie)	Ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. nr 70, poz. 473 ze zm.)	Nadanie marszałkom województw, w drodze nowelizacji ustawy, uprawnień do kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców warunków korzystania z zezwoleń na hurtowy obrót napojami z zawartością alkoholu powyżej 18%.	Niezrealizowany	Marszałkowie województw wydający zezwolenia na hurtowy obrót napojami o zawartości do 18% alkoholu w aktualnym stanie prawnym nie posiadają uprawnień do kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców warunków korzystania z tych zezwoleń.

1	2	3	4	5	6
26	Zarządzanie i wykorzystanie na cele budowlane środków Funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego (działy: budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkalnictwo oraz transport)	Ustawa z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1070 ze zm.); ustawa z 5.12.2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. nr 230, poz. 1922 ze zm.); ustawa z 12.12.2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz. U. nr 223, poz. 2218); ustawa z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2571 ze zm.).	Podjęcie przez ministrów właściwych w zakresie funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego działań w kierunku przygotowania nowelizacji ustaw, na podstawie których utworzono Fundusze, aby umożliwić BGK efektywne zarządzanie środkami tych funduszy.	Częściowo zrealizowany	W dniu 8.06.2009 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, tworząca nowy mechanizm finansowania inwestycji drogowych. Ponadto ustawą z 2.04. 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 65, poz. 545), zlikwidowano Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (jego środki zasilili kapitały własne BGK). Po likwidacji Funduszu BGK kredytyje budownictwo społeczne na własne ryzyko i własny rachunek.
27	Wykonanie planu finansowego Agencji Rynku Rolnego w 2008 r. (dział: rynki rolne)	§ 13 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7.02.2008 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego (Dz. U. nr 30, poz. 181)	Znowelizowanie rozporządzenia w kierunku umożliwiającego ujmowanie w planie finansowym Agencji Rynku Rolnego środków otrzymywanych przez Polskę z Unii Europejskiej.	Niezrealizowany	Środki otrzymywane przez Polskę z UE oraz pomoc państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) zaliczane są od 2007 r. do dochodów budżetu państwa, a środki na finansowanie programów UE do jego wydatków. Rozwiązanie to miało na celu uszczelnienie systemu finansów publicznych oraz zwiększenie jego przejrzystości. Podejście to nie spowodowało zmian w sposobie planowania przychodów ARR jako agencji płatniczej, której plan finansowy nie obejmował środków związanych z realizacją programów pomocowych na rzecz rozwoju rolnictwa (zadania Wspólnej Polityki Rolnej). W 2008 r. wydatki na ten cel wyniosły 623,4 mln zł.
28	Wykonanie planu finansowego Agencji Nieruchomości Rolnych w 2008 r. (dział: rolnictwo)	Ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1700 ze zm.)	Znowelizowanie ustawy w kierunku umożliwiającego Agencji Nieruchomości Rolnych przekazywanie do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa niewykorzystanych środków finansowych, a także zapobiegających kumulowaniu się środków pieniężnych na rachunkach bankowych.	Niezrealizowany	W wyniku zrealizowania wyższych niż zaplanowane przychodów i niższych kosztów, ANR osiągnęła w 2008 r. dodatni wynik finansowy w wysokości 9,9 mln zł, co skutkowało zwiększeniem stanu środków pieniężnych na rachunkach bankowych Agencji oraz stanu środków funduszu rezerwowego. Rządowy projekt zmian wpłynął do Sejmu RP.
29	Prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę (dział: budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkalnictwo)	Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 717 ze zm.)	Wprowadzenie, w drodze nowelizacji ustawy, instytucji kary pieniężnej za niewydanie w terminie (bez uzasadnienia) decyzji o warunkach zabudowy.	Niezrealizowany	Wprowadzenie do ustawy – Prawo budowlane instytucji kary pieniężnej, w wypadku niewydania w ustawowym terminie decyzji o pozwoleniu na budowę, zdyscyplinowało organy wydające te pozwolenie. Przewlekłość postępowań administracyjnych w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy wskazuje również na potrzebę zastosowania podobnego instrumentu prawnego.
30	Wykonanie planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2008 r. (dział: rolnictwo)	§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 28.01. 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. nr 30, poz. 193)	Znowelizowanie rozporządzenia w kierunku umożliwiającego ujmowanie w planie finansowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa środków Unii Europejskiej otrzymywanych na realizację programów pomocowych na rzecz rozwoju rolnictwa i rybołówstwa.	Niezrealizowany	Środki otrzymywane przez Polskę z UE oraz pomoc państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) zaliczane są od 2007 r. do dochodów budżetu państwa, a środki przeznaczone na finansowanie programów UE do jego wydatków. Rozwiązanie to miało na celu uszczelnienie systemu finansów publicznych oraz zwiększenie jego przejrzystości. Podejście to nie spowodowało

1	2	3	4	5	6
					natomiast zmian w planowaniu przychodów ARiMR jako agencji płatniczej, której plan finansowy nie obejmował środków związanych z realizacją programów pomocowych na rzecz rozwoju rolnictwa i rybołówstwa (zadania Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej). W 2008 r. Agencja otrzymała środki na te cele w wysokości 17,3 mld zł.
31	Legalizacja samowoli budowlanych oraz prawidłowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych (dział: budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa)	Ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118 ze zm.)	Znowelizowanie ustawy w kierunku nałożenia obowiązku informowania właściwego organu o dokonaniu opłaty legalizacyjnej.	Niezrealizowany	Rozbieżności w rejestrowaniu opłat wskazywały, że powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie posiadali aktualnych i rzetelnych danych o terminach i kwotach opłat legalizacyjnych wniesionych na rachunek właściwego wojewody.
32	Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2008 r. (dział: środowisko)	Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm.)	Znowelizowanie ustawy, w części dotyczącej przepisów regulujących zasady wydatków z poszczególnych subfunduszy, w kierunku umożliwiającym szersze, czasowe wykorzystanie środków, m.in. na finansowanie przedsięwzięć realizowanych z udziałem środków zagranicznych, z jednoczesnym zapewnieniem ich zwrotu na cele wyszczególnione w ustawach określających ich przeznaczenie.	Zrealizowany	Por. art. 401c ust. 10-12 Prawa ochrony środowiska, w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie art. 1 pkt 10 ustawy z 20.11.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 215, poz. 1664).
33	Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2008 r. (dział: środowisko)	Rozporządzenie Ministra Środowiska z 20.12.2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz. U. nr 230, poz. 1934)	Znowelizowanie rozporządzenia, w kierunku określenia zasad gospodarowania środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych.	Niezrealizowany	
34	Funkcjonowanie Państwowego Monitoringu Środowiska (dział: środowisko)	Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm.);	Znowelizowanie przepisów wskazanych ustaw dotyczących sposobu finansowania Państwowego Monitoringu Środowiska, w sposób gwarantujący pulę środków niezbędnych na prawidłową realizację jego zadań.	Niezrealizowany	Planowe zadania Państwowego Monitoringu Środowiska nie były w pełni realizowane. Spośród 7 badanych podsystemów, w zakresie zgodnym z zatwierdzonymi programami zrealizowano 2, natomiast w wypadku 5 podsystemów, realizowano je w zakresie mniejszym od przewidzianego w programach.
35	Funkcjonowanie Państwowego Monitoringu Środowiska (dział: środowisko)	Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm.); ustawa z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. nr 44, poz. 287 ze zm.)	Określenie, w drodze nowelizacji wskazanych ustaw, zakresu i obligatoryjnych elementów, jakie powinien zawierać raport o stanie środowiska w Polsce.	Niezrealizowany	W żadnym z obowiązujących przepisów prawa nie określono zakresu i zawartości raportu o stanie środowiska w Polsce.
36	Gospodarowanie środkami funduszu leśnego (dział: środowisko)	Ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. nr 45, poz. 435 ze zm.)	Doprecyzowanie, w drodze nowelizacji ustawy, pojęcia niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz ustalenie zamkniętego katalogu zadań podlegających finansowaniu z funduszu leśnego.	Niezrealizowany	NIK ujawniła nieprawidłowości w wykorzystaniu środków funduszu leśnego w wysokości 96,1 mln zł, przy czym nielegalne dopłaty dla nadleśnictw z tytułu wyrównywania niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej wyniosły 56,5 mln zł.

1	2	3	4	5	6
37	Gospodarowanie środkami funduszu leśnego (dział: środowisko)	Rozporządzenie Rady Ministrów z 6.12.1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz. U. Nr 134, poz. 692)	Znowelizowanie rozporządzenia w zakresie przepisów regulujących funkcjonowanie funduszu leśnego, a zwłaszcza określenie źródeł finansowania kosztów utrzymania jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych o zasięgu krajowym.	Niezrealizowany	
38	Działalność PKP CARGO SA na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych (dział: transport)	Ustawa z 8.09.2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. nr 84 poz. 948 ze zm.)	Określenie, w drodze nowelizacji art. 15 ust. 4a ustawy, definicji infrastruktury kolejowej niezbędnej do wypełniania zadań określonych dla PKP PLK SA jako zarządcy infrastruktury.	Niezrealizowany	
39	Działalność PKP CARGO SA na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych (dział: transport)	Ustawa z 8.09.2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. nr 84 poz. 948 ze zm.)	Określenie, w drodze nowelizacji ustawy, składników państwowej infrastruktury kolejowej, które na podstawie art. 17 ust. 1 powinny zostać wniesione do spółek utworzonych na mocy art. 14 ustawy, bez naruszenia zasady równego dostępu do infrastruktury kolejowej, wyrażonej w art. 29 i 29a ustawy z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. nr 16, poz. 94 ze zm.).	Niezrealizowany	
40	Działalność PKP CARGO SA na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych (dział: transport)	Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. nr 16, poz. 94 ze zm.)	Wprowadzenie, w drodze nowelizacji ustawy, rozwiązań prawnych umożliwiających Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego wykonywanie nadzoru nad zapewnieniem przewoźnikom kolejowym równego dostępu do infrastruktury kolejowej, bez względu na charakter władania jej składnikami przez podmiot zarządzający, do czasu przekazania tych składników zarządcy infrastruktury.	Niezrealizowany	Spółka PKP CARGO SA prowadzi działalność w zakresie kolejowych przewozów towarowych. Dzierżawi ona od PKP SA i PKP PLK SA zabudowane nieruchomości kolejowe, obejmujące składniki infrastruktury, które umożliwiają przewóz rzeczy transportem kolejowym. Wdzierżawiona spółce infrastruktura kolejowa pozbawiona była jednak zarządcy, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy. Stan ten ogranicza skuteczność działań Prezesa UTK w zakresie nadzoru nad zapewnieniem przewoźnikom kolejowym równego dostępu do tej infrastruktury. PKP CARGO SA jako dzierżawca nie podlegało przepisom ustawy, odnoszącym się do zarządzania infrastrukturą i określającym obowiązki zarządcy infrastruktury. Skutkiem tego był niewystarczający zakres kontroli przeprowadzanych w tym obszarze przez UTK.
41	Realizacja zobowiązań offsetowych wynikających z kontraktu na zakup samolotów F-16 (dział: gospodarka)	Ustawa z 10.09.1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. nr 80, poz. 903 ze zm.)	Znowelizowanie, z wykorzystaniem dotychczasowych doświadczeń, wskazanej ustawy i przepisów wykonawczych, w celu podniesienia efektywności wykorzystania tego instrumentu polityki gospodarczej państwa.	Niezrealizowany	
42	Restrukturyzacja elektroenergetyki oraz bezpieczeństwo sieci energetycznych (dział: gospodarka)	Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. nr 89, poz. 625 ze zm.)	Znowelizowanie ustawy w kierunku umożliwiającym Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki skuteczne monitorowanie systemu elektroenergetycznego w zakresie bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej oraz egzekwowanie wypełniania zadań przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych.	Niezrealizowany	

1	2	3	4	5	6
43	Restrukturyzacja elektroenergetyki oraz bezpieczeństwo sieci energetycznych (dział: gospodarka)	<i>Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. nr 89, poz. 625 ze zm.)</i>	<i>Wdrożenie do polskiego prawa gospodarczego wskazanych Dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady.</i>	Niezrealizowany	<p>Potrzeba zmiany prawa polskiego wynika z następujących Dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 2003/54/WE z 26.06.2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej; – 2006/32/WE z 5.04.2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych; – 2005/89/WE z 18.01.2006 r. dotyczącej działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej oraz inwestycji infrastrukturalnych; – 2005/32/WE z 6.07.2005 r. ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów wykorzystujących energię.
44	Funkcjonowanie i rozszerzenie obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008 (dział: gospodarka)	<i>Ustawa z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2007 r. nr 42, poz. 274 ze zm.)</i>	<i>Znowelizowanie ustawy w kierunku nadania zarządzającym strefami upoważnienia do nakładania na przedsiębiorców obowiązku uczestniczenia w kosztach związanych z administrowaniem strefą oraz określenia warunków i zasad pobierania tych opłat.</i>	Niezrealizowany	
45	Funkcjonowanie i rozszerzenie obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008 (dział: gospodarka)	<i>Rozporządzenia wykonawcze, wydane na podstawie art. 17 ust. 1a ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2007 r. nr 42, poz. 274 ze zm.)</i>	<i>Znowelizowanie w rozporządzeniach dotyczących przetargów i rokowań – zasad, warunków i sposobu przeprowadzania postępowania o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy, wraz z nabyciem prawa do nieruchomości położonych na jej terenie, w przypadku ubiegania się o takie zezwolenie przez jednego przedsiębiorcę, w celu wynegocjowania z nim warunków planowanego przedsięwzięcia gospodarczego, które w największym stopniu przyczyni się do realizacji planu rozwoju strefy.</i>	Niezrealizowany	
46	Funkcjonowanie i rozszerzenie obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008 (dział: gospodarka)	<i>Rozporządzenia wykonawcze wydane na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2007 r. nr 42, poz. 274 ze zm.)</i>	<i>Znowelizowanie, w rozporządzeniach dotyczących specjalnych stref ekonomicznych, warunków, na jakich dopuszcza się prowadzenie na ich terenie działalności gospodarczej nieobjętej zezwoleniem oraz trybu postępowania w sprawie wyłączenia z obszaru stref gruntów pod taką działalność, w wypadku cofnięcia, wygaszenia lub unieważnienia zezwolenia.</i>	Niezrealizowany	
47	Realizacja wybranych zadań wynikających z postanowień Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (dział: środowisko)	<i>Ustawa z 22.12.2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. nr 281, poz. 2784 ze zm.)</i>	<i>Znowelizowanie przepisów art. 12 i 13 ustawy, w celu określenia terminu wniesienia opłaty za pierwszy wpis do Krajowego Rejestru Upnień do Emisji w okresie rozliczeniowym, w taki sposób, aby nie było wątpliwości, w którym momencie opłaty powinny być uiszczono.</i>	Niezrealizowany	<p>Wniosek w sprawie określenia w art. 12 ustawy terminu wniesienia opłaty w wysokości 450 zł za pierwszy wpis w okresie rozliczeniowym uzasadniają ustalenia kontroli, z których wynika, że tylko 10 spośród 16 skontrolowanych zakładów uczestniczących we wspólnym systemie handlu uprawnieniami do emisji uiściło opłatę za wpis</p>

1	2	3	4	5	6
					w II okresie rozliczeniowym. W skali kraju, do NFOŚiGW za II okres rozliczeniowy wpłynęły opłaty za dokonanie wpisu dla 96 spośród 835 instalacji objętych systemem.
48	Sprawowanie nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa (dział: Skarb Państwa)	Art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26.10.2000 r. o Polskim Rejestrze Sądów (Dz. U. nr 103, poz. 1098 ze zm.); art. 19a ust. 1 ustawy z 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. nr 171, poz. 1397 ze zm.)	Znowelizowanie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o Polskim Rejestrze Sądów, w sposób ujednoliciący zasady przyjęte w art. 19a ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.	Niezrealizowany	Wniosek dotyczy powoływania i odwoływania członków zarządu w spółce, w której ponad połowa akcji należy do Skarbu Państwa.
49	Zasady działania i finansowania zakładów aktywności zawodowej (dział: zabezpieczenie społeczne)	Ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. nr 14, poz. 92 ze zm.)	Znowelizowanie przepisów ustawy pod kątem ich uproszczenia, albo przygotowanie nowych regulacji prawnych, ułatwiających funkcjonowanie zakładów aktywności zawodowej, a także tworzących warunki do gospodarnego wydatkowania środków PFRON oraz zakładowych funduszy aktywności.	Niezrealizowany	
50	Kształcenie osób dorosłych na tie potrzeb rynku pracy (dział: oświata i wychowanie)	Wydanie aktów wykonawczych do ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.)	Zapewnienie przez Ministra Edukacji Narodowej wydawania rozporządzeń określających podstawy programowe i standardy wymagań egzaminacyjnych, niezwłocznie po wprowadzeniu nowego zawodu do klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego.	Niezrealizowany	Minister właściwy ds. oświaty i wychowania nie wydał, na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 2d wskazanej ustawy, rozporządzenia ustalającego podstawy programowe kształcenia dla ponad połowy zawodów wpisanych do klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (z 2007 r.) oraz, na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 10 ustawy – rozporządzenia ustalającego standardy wymagań egzaminacyjnych dla 15 zawodów. Brak ww. uregulowań powoduje, że kształcenie dla tych zawodów prowadzone jest bez podstawowych dokumentów, służących m.in. do opracowania kryteriów oceniania wewnątrzszkolnego i wymagań egzaminacyjnych.
51	Działalność Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej (dział: sprawy wewnętrzne)	Ustawa z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. nr 178, poz. 1380); ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. nr 12, poz. 68 ze zm.)	Określenie, w drodze nowelizacji wskazanych ustaw, organizacji, zadań i kompetencji Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej oraz służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej w WOP.	Niezrealizowany	Minister Obrony Narodowej podejmował od 2006 r. działania zmierzające do nowelizacji wskazanych ustaw, w celu uregulowania organizacji, zadań i uprawnień Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej oraz służby strażaków PSP w WOP. Konieczność dokonania nowelizacji podnoszono w pismach kierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, właściwego w sprawach ochrony przeciwpożarowej.
52	Sprzedaż udziałów (akcji) mniejszościowych przez Ministra Skarbu Państwa (dział: Skarb Państwa)	Art. 56 ust. 1 ustawy z 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. nr 171, poz. 1397 ze zm.)	Znowelizowanie wskazanego przepisu ustawy, w celu jednoznacznego rozstrzygnięcia wątpliwości, o których jest mowa.	Niezrealizowany	Art. 56 ust. 1 ustawy nie precyzuje, czy środki przeznaczone na zasilenie Funduszu Reprywatyzacji i rachunku ministra właściwego ds. pracy, pochodzące ze sprzedaży akcji stanowiących rezerwę reprywatyzacyjną i uwłaszczeniową, stanowią <i>przychód uzyskany z prywatyzacji w danym roku budżetowym</i> , wymieniony w przepisach dotyczących gromadzenia środków na rachunkach Funduszu Restrukturyzacji, Funduszu Skarbu Państwa i Funduszu Nauki i Technologii Polskiej, a jeśli tak, to z jakich środków dokonywane są naliczenia na wymienione fundusze celowe, a także czy środki

1	2	3	4	5	6
					pochodzące ze sprzedaży akcji stanowiących rezerwę repywatyzacyjną i uwłaszczeniową są przychodami z prywatyzacji i stanowią podstawę do naliczeń na wymienione fundusze celowe.
53	Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne (dział: Skarb Państwa)	Ustawa z 7.09.2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 191, poz. 1365 ze zm.)	Znowelizowanie wskazanej ustawy, w kierunku przesunięcia terminów zakończenia prac, mających na celu aktualizację stanu faktycznego i prawnego nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości gminnych.	Niezrealizowany	Wieloletnie zaniedbania w aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości oraz niewspółmierne do potrzeb działania na rzecz ujawnienia prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa przez starostów oraz nieruchomości gminnych przez wójtów gmin (burmistrzów, prezydentów) uniemożliwiają osiągnięcie celów zakładanych w ustawie oraz terminowe zakończenie procesu aktualizacji.
54	Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne (dział: dział administracja publiczna)	Ustawa z 7.09.2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 191, poz. 1365 ze zm.)	Znowelizowanie wskazanej ustawy, w kierunku wprowadzenia prawnego obowiązku współpracy wójtów (burmistrzów, prezydentów) i starostów w zakresie aktualizacji danych ewidencyjnych nieruchomości.	Niezrealizowany	Mimo iż obowiązek sporządzenia wykazów nieruchomości został nałożony na starostów (art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy), to współpraca między wójtami a starostami jest niezbędna dla sporządzenia stosownych wykazów zgodnie ze stanem faktycznym.
55	Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne (dział: budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa)	Art. 23 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 ze zm.); rozdział 4 ustawy z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. nr 240, poz. 2027 ze zm.); rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. nr 38, poz. 454)	Doprowadzenie, w drodze znowelizowania wskazanych regulacji prawnych, do zsynchronizowania zakresu danych ujmowanych w ewidencji nieruchomości, prowadzonej na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a także rozporządzenia wykonawczego do ustawy.	Niezrealizowany	
56	Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne (dział: rozwój wsi)	Ustawa z 29.06.1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. nr 28, poz. 169 ze zm.)	Znowelizowanie przepisów ustawy, w kierunku jednoznacznego określenia statusu prawnego wspólnot gruntowych.	Niezrealizowany	
57	Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne (dział: rozwój wsi)	Ustawa z 29.06.1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. nr 28, poz. 169 ze zm.)	Znowelizowanie przepisów ustawy, w kierunku zobowiązania starostów i wójtów do analizy i weryfikacji danych ujętych w ewidencji gruntów i budynków dotyczących wspólnot gruntowych i doprowadzenia do ich zgodności ze stanem faktycznym.	Niezrealizowany	

1	2	3	4	5	6
58	Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne (dział: rozwój wsi)	<i>Ustawa z 29.06.1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. nr 28, poz. 169 ze zm.)</i>	<i>Znowelizowanie przepisów ustawy, w kierunku zobligowania udziałowców do wyrażenia, w ustawowo określonym terminie, stanowiska w sprawie ewentualnego reaktywowania wspólnot gruntowych.</i>	Niezrealizowany	
59	Ochrona i udostępnianie zasobów muzealnych w Polsce (dział: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego)	<i>Ustawa z 21.11.1996 r. o muzeach (Dz. U. z 1997 r. nr 5, poz. 24 ze zm.)</i>	<i>Przygotowanie regulacji prawnych określających zasady reprivatyzacji zbiorów muzealnych, sprawowania nadzoru nad muzeami prywatnymi oraz trybu postępowania z zabytkową bronią znajdującą się w muzeach.</i>	Niezrealizowany	Brak ustawy o reprivatyzacji mienia może skutkować zagrożeniem zbiorów muzealnych, pochodzących z okresu po drugiej wojnie światowej oraz przejętych w latach czterdziestych XX wieku na podstawie dekretu o reformie rolnej. Zgłaszane przez byłych właścicieli wnioski rewindykacyjne mogą dotyczyć zarówno nieruchomości (pałace, dworki), jak i ruchomych dóbr kultury (obrazy, meble) znajdujących się obecnie w muzeach. Konieczność opracowania i wprowadzenia przepisów dotyczących reprivatyzacji muzealiów i zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli i ich spadkobierców NIK sygnalizowała już w latach 1992 i 1996. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie podjął działań zmierzających do zmiany przepisów w zakresie posiadania przez muzea zabytkowej broni (ustawa z 21.05.1999 r. o broni i amunicji nie reguluje spraw związanych z bronią muzealną).
60	Ochrona i udostępnianie zasobów muzealnych w Polsce (dział: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego)	<i>Rozporządzenie Ministra Kultury z 30.08.2004 r. w sprawie zakresu, form i sposobu ewidencjonowania zabytków w muzeach (Dz. U. nr 202, poz. 2073)</i>	<i>Dostosowanie przepisów dotyczących terminów obowiązkowego przeprowadzania inwentaryzacji zbiorów do ustawy z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.)</i>	Niezrealizowany	Przepisy wskazanego rozporządzenia są sprzeczne z przepisami ustawy o rachunkowości, określającymi częstotliwość prowadzenia inwentaryzacji zbiorów w muzeach.
61	Zatrudnienie i wynagrodzenia w urzędach wojewódzkich (dział: administracja publiczna)	<i>Art. 47¹ ust. 1 pkt 2 ustawy z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. nr 86, poz. 953 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z 28.03.2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. nr 24, poz. 296 ze zm.); art. 18 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31, poz. 206)</i>	<i>Określenie we wskazanych przepisach dotyczących zatrudnienia na stanowiskach pełnomocników i doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe maksymalnej liczby osób oraz dziedzin, w których można zatrudniać doradców, a także zasad zatrudniania i wynagradzania pełnomocników.</i>	Niezrealizowany	Obowiązujące przepisy nie określają w sposób precyzyjny zasad zatrudnienia oraz zadań doradców i pełnomocników, jak również nie ograniczają ich liczby w urzędach. Z niektórymi pełnomocnikami, oprócz umowy o pracę z tytułu zatrudnienia, zawierano dodatkowo umowę zlecenia na pełnienie funkcji pełnomocnika. Wojewodowie powszechnie i bez uzasadnienia korzystali także z możliwości zwolnienia kandydata na doradcę z wymagań kwalifikacyjnych dotyczących wykształcenia i stażu pracy.

1	2	3	4	5	6
62	Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 roku (dział: budżet)	Rozporządzenie Ministra Finansów z 14.06.2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. nr 107, poz. 726)	Stworzenie prawnych podstaw do planowania funduszu dyspozycyjnego, określenie jego dysponentów oraz zasad wydatkowania gromadzonych środków.	Zrealizowany	W 2008 r. w 11 częściach budżetu państwa zrealizowano wydatki z funduszu dyspozycyjnego w wysokości 104,6 mln zł. Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr 38, poz. 207) nie przewiduje paragrafu 4710 – fundusz dyspozycyjny. W związku z tym wydatki ponoszone dotychczas w ramach funduszu dyspozycyjnego będą ujmowane w paragrafach klasyfikacji budżetowej, które odpowiadają charakterowi danego wydatku.
63	Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 roku (dział: budżet)	Rozporządzenie Ministra Finansów z 29.06.2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. nr 116, poz. 783 ze zm.)	Doprecyzowanie przepisów dotyczących zakazu udzielania zaliczek przez państwowe jednostki budżetowe, w celu umożliwienia efektywnego wydatkowania środków publicznych.	Niezrealizowany	Wniosek dotyczy § 15 ust. 4 wskazanego rozporządzenia, zgodnie z którym państwowe jednostki budżetowe mogą udzielać zaliczek wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach.
64	Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 roku (dział: finanse publiczne)	Ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. nr 121, poz. 844 ze zm.)	Wskazanie, w drodze nowelizacji ustawy, podmiotu odpowiedzialnego za odprowadzenie podatku od nieruchomości, w wypadku udostępniania przez jednostki budżetowe powierzchni przedsiębiorcom.	Niezrealizowany	Z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy wynika, że podatnikiem podatku od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa jest posiadacz nieruchomości, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem. W wypadku jednostek budżetowych istnieją wątpliwości, czy posiadaczem jest jednostka budżetowa, obejmująca nieruchomość w posiadanie na mocy decyzji oddającej jej nieruchomość w trwałą zarząd, czy też wynajmujący na podstawie umowy zawartej z zarządcą. Orzecznictwo sądowe i organów podatkowych nie jest w tym zakresie jednolite.
65	Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 roku (dział: budżet)	Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240)	Określenie w ustawie o finansach publicznych trybu i terminów przekazywania środków z Unii Europejskiej na rachunek dochodów budżetu państwa danego roku budżetowego.	Niezrealizowany	Z dniem 1 stycznia 2010 r. weszła w życie nowa ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240), której rozwiązania zmniejszyły ryzyko negatywnego oddziaływania braku tej regulacji na zasadę równoważenia dochodów i wydatków w danym roku budżetowym. Nadal jednak nie zostały określone terminy i tryb przekazywania środków na rachunek budżetu państwa.

^{1/} Stan prawny na dzień 30 stycznia 2010 r.

Wykaz schematów, tabel i diagramów

**Załącznik nr 7
do Sprawozdania
z działalności
Najwyższej Izby Kontroli**

Wykaz schematów, tabel i diagramów

Strona

Rozdział I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Schemat nr 1.	Podmioty, których działalność podlega kontroli NIK, w powiązaniu z ustawowymi kryteriami kontroli	18
Schemat nr 2.	Dokumenty, które NIK jest zobowiązana przedkładać Sejmowi RP	19
Schemat nr 3.	Kompetencje Kolegium NIK	23
Schemat nr 4.	Struktura organizacyjna NIK (według statutu NIK)	37
Schemat nr 5.	Ogólne zakresy właściwości departamentów kontrolnych	38
Schemat nr 6.	Ogólne zakresy właściwości departamentów wspomagających postępowanie kontrolne	39
Schemat nr 7.	Ogólne zakresy właściwości departamentów wykonujących zadania z zakresu organizacji i obsługi	39
Schemat nr 8.	Elementy brane pod uwagę podczas okresowej oceny kwalifikacyjnej mianowanego pracownika NIK	46
Schemat nr 9.	Realizowane w NIK formy organizacyjne stałego doskonalenia zawodowego	47
Tabela nr 1.	Sposób rozpatrzenia przez Kolegium NIK zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych zgłoszonych w latach 2008-2009	23
Tabela nr 2.	Podział etatów między jednostki organizacyjne NIK (stan na 31 grudnia 2009 r.)	40
Tabela nr 3.	Stan etatowy i struktura zatrudnienia w latach 2008-2009	43
Tabela nr 4.	Odejścia z pracy w NIK w latach 2008-2009 (według przyczyn)	46
Tabela nr 5.	Pracownicy objęci poszczególnymi formami szkolenia i doształcania zawodowego w latach 2008-2009	48
Tabela nr 6.	Pracownicy objęci szkoleniem językowym w latach 2008-2009	49
Tabela nr 7.	Podstawowe dane dotyczące biblioteki fachowej w NIK w latach 2008-2009	52
Tabela nr 8.	Kontrole równoległe i koordynowane realizowane w 2009 r.	60
Tabela nr 9.	Kontrole prowadzone przez ETO na terytorium RP w 2009 r.	61
Diagram nr 1.	Struktura wieku pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne (stan na 31 grudnia 2009 r.).	43
Diagram nr 2.	Struktura wykształcenia wyższego (według kierunku) pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne – stan na 31 grudnia 2009 r.	44
Diagram nr 3.	Struktura wieku pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne, przyjętych do pracy w 2009 r.	44
Diagram nr 4.	Struktura wykształcenia wyższego (według kierunku) osób przyjętych na stanowiska związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych w 2009 r.	44

Rozdział II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli

Tabela nr 1.	Ogólne dane o wydatkach i dochodach budżetowych NIK w 2009 r.	81
Tabela nr 2.	Realizacja wydatków budżetowych NIK w 2009 r., w relacji do upływu czasu	81
Tabela nr 3.	Należności i zobowiązania – według stanu na koniec 2009 r.	82
Tabela nr 4.	Wydatki budżetowe zrealizowane w 2009 r. (w podziale na centralę i delegatury)	82
Tabela nr 5.	Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w 2009 r.	83
Tabela nr 6.	Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w latach 2004-2009	83
Tabela nr 7.	Wydatki planowane i zrealizowane w 2009 r. (w układzie rzeczowo-finansowym)	84
Tabela nr 8.	Wydatki (w układzie rzeczowo-finansowym) zrealizowane w latach 2008-2009	85
Tabela nr 9.	Ogólne dane o wykorzystaniu funduszu wynagrodzeń w 2009 r.	85
Tabela nr 10.	Świadczenia rozliczone w 2009 r. w ciężar składek ubezpieczeniowych ZUS	86
Tabela nr 11.	Ogólne dane o planowanych i odprowadzonych w 2009 r. składkach ZUS i na Fundusz Pracy	86
Tabela nr 12.	Struktura wydatków ogólnoadministracyjnych zrealizowanych w 2009 r.	87
Tabela nr 13.	Struktura zrealizowanych w 2009 r. wydatków na roboty remontowo-budowlane, konserwacyjne i konserwatorskie	87
Tabela nr 14.	Nakłady na remonty budynków w latach 2005-2009	88
Tabela nr 15.	Wydatki na podróże służbowe, planowane i poniesione w 2009 r.	88
Tabela nr 16.	Struktura wydatków na podróże służbowe krajowe, poniesionych w 2009 r.	89
Tabela nr 17.	Wydatki na podróże służbowe krajowe, poniesione w 2009 r. (centrala i delegatury)	89
Tabela nr 18.	Struktura wydatków na zagraniczne podróże służbowe, poniesionych w 2009 r.	89
Tabela nr 19.	Struktura wydatków poniesionych w 2009 r. na zakupy majątkowe	90
Tabela nr 20.	Zmniejszenia wartości środków trwałych w 2009 r. (według ich rodzaju)	91
Tabela nr 21.	Nieruchomości użytkowane przez NIK (stan na 31 grudnia 2009 r.)	91
Diagram nr 1.	Struktura wydatków budżetowych NIK w 2009 r.	85

Rozdział III. Działalność kontrolna Najwyższej Izby Kontroli

Schemat nr 1.	Główne kierunki kontroli NIK na lata 2009-2011 oraz powiązane z nimi obszary badań kontrolnych w 2009 r.	97
Schemat nr 2.	Niezbędne elementy tematyki podejmowanych w 2009 r. badań kontrolnych, ujęte w programach kontroli	98
Schemat nr 3.	Adresaci informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK	100
Schemat nr 4.	Kategorie finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości	113
Schemat nr 5.	Kategorie korzyści finansowych	115

Schemat nr 6.	Kategorie finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich	116
Schemat nr 7.	Rola problematyki skargowej w działalności kontrolnej NIK	168
Tabela nr 1.	Wykorzystanie sugestii tematów kontroli zgłoszonych do Planu pracy NIK w 2009 r.	98
Tabela nr 2.	Informacje o wynikach kontroli przedłożone Sejmowi RP w latach 2008-2009 (według rodzajów kontroli)	101
Tabela nr 3.	Kontrole doraźne zrealizowane w 2009 r. (według rodzajów kontroli)	102
Tabela nr 4.	Wystąpienia pokontrolne skierowane w latach 2008-2009	102
Tabela nr 5.	Protokoły kontroli i wystąpienia pokontrolne, do których w latach 2008-2009 zgłoszono zastrzeżenia	103
Tabela nr 6.	Liczba wniosków de lege ferenda zgłoszonych przez NIK w latach 2008-2009 oraz zrealizowanych w wyniku prac legislacyjnych	109
Tabela nr 7.	Zawiadomienia do organów ścigania przestępstw i wykroczeń oraz wnioski o ukaranie do sądów, skierowane przez NIK w latach 2008-2009	136
Tabela nr 8.	Struktura zawiadomień przekazanych w 2009 r. organom ścigania przestępstw (według rodzaju postawionych zarzutów)	137
Tabela nr 9.	Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami i wnioskami o ukaranie (dotyczące spraw skierowanych w latach 2008-2009)	138
Tabela nr 10.	Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami i wnioskami o ukaranie (dotyczące spraw skierowanych w latach 2008-2009 i wcześniejszych)	139
Tabela nr 11.	Struktura zawiadomień w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przekazanych właściwym organom w 2009 r. (według rodzaju postawionych zarzutów)	140
Tabela nr 12.	Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami skierowanymi do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w latach 2008-2009	141
Tabela nr 13.	Zakres współdziałania NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji w latach 2009-2009	144
Tabela nr 14.	Struktura wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2009 r. (podział według rodzaju żądanej informacji)	153
Tabela nr 15.	Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2009 r. od organów ścigania przestępstw, skarbowych i celnych oraz sądów	153
Tabela nr 16.	Korespondencja skargowa, która wpłynęła do NIK w latach 2008-2009 (według jej autorów)	157
Tabela nr 17.	Korespondencja skargowa, która wpłynęła do NIK w latach 2008-2009 (według województw)	158
Tabela nr 18.	Korespondencja skargowa w latach 2008-2009 (według sygnalizowanej problematyki)	159
Tabela nr 19.	Zasadność zarzutów zawartych w skargach, które zostały zbadane w toku kontroli i postępowań przeprowadzonych przez NIK i inne organy kontroli w latach 2008-2009	167

Tabela nr 20.	Finansowe rezultaty kontroli przeprowadzonych w sprawach skargowych w 2009 r.	168
Tabela nr 21.	Sprawy skierowane do NIK przez posłów na Sejm RP w latach 2008-2009	169
Tabela nr 22.	Zasób Archiwum NIK, według stanu na koniec 2009 r. (w mb)	172
Diagram nr 1.	Struktura kontroli planowych zrealizowanych w 2009 r.	100
Diagram nr 2.	Struktura czasu pracy wykorzystanego na poszczególne rodzaje kontroli w 2009 r.	100
Diagram nr 3.	Informacje o wynikach kontroli (z wyłączeniem kontroli wykonania budżetu państwa) przedłożone Sejmowi RP w 2009 r. (według działów administracji rządowej)	101
Diagram nr 4.	Jednostki skontrolowane w 2009 r., według grup podmiotów	102
Diagram nr 5.	Wielkość i struktura finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości ujawnionych w 2009 r.	114
Diagram nr 6.	Wielkość i struktura korzyści finansowych, uzyskanych w 2009 r.	115
Diagram nr 7.	Wielkość i struktura finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich w 2009 r.	116
Diagram nr 8.	Wnioski o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w latach 2003-2009	152

Rozdział IV. Ważniejsze nieprawidłowości w wybranych obszarach aktywności państwa

Rozdział V. Działania antykorupcyjne

Schemat nr 1.	Główne rodzaje działalności zagrożone korupcją	276
Schemat nr 2.	Opis podstawowych mechanizmów korupcjogennych	277

