

SPRAWOZDANIE

Z DZIAŁALNOŚCI

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

W 2020 ROKU

Sprawozdanie z działalności
Najwyższej Izby Kontroli
w 2020 roku
zatwierdzone zostało
przez
Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

A handwritten signature in blue ink, which appears to be 'M. Banaś', is written over the printed name.

Marian Banaś

Przygotował
Departament Strategii

Niniejsze *Sprawozdanie* prezentuje wyniki działalności Najwyższej Izby Kontroli w roku 2020. *Sprawozdanie* zostało opracowane przez Departament Strategii na podstawie danych statystycznych zapisanych w systemach elektronicznych NIK.

W infografikach wykorzystano dane i informacje z zasobów własnych Najwyższej Izby Kontroli.

Szanowni Państwo,

Zgodnie z konstytucyjnym i ustawowym obowiązkiem, przedkładam *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2020 roku*, które obok *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* oraz opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, jest jednym z najważniejszych dokumentów, jakie NIK przedstawia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

W 2020 r. przyjęta została *Strategia Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*, która wskazuje cele strategiczne i wytycza kierunki rozwoju instytucji. Misją NIK jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa. Dbałość o interes publiczny jest bowiem najważniejszym punktem odniesienia dla kontroli prowadzonych przez NIK.

Działalność kontrolna NIK w 2020 r. koncentrowała się wokół zagadnień istotnych dla funkcjonowania państwa i jego obywateli – spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym oraz stabilności finansowej i szeroko rozumianego bezpieczeństwa. NIK w swoich kontrolach odnosiła się również do kluczowych procesów zarządzania państwem i administrowania głównymi obszarami jego aktywności.

W sprawozdawanym roku funkcjonowanie państwa, jak i Najwyższej Izby Kontroli, warunkowała w dużym stopniu epidemia COVID-19. Niemal na każdy obszar, który był poddany kontroli NIK, oddziaływały okoliczności związane z sytuacją epidemiczną. Ustalenia już zakończonych kontroli zostały zawarte w niniejszym *Sprawozdaniu*.

NIK zrealizowała w 2020 r. 91 tematów kontroli planowych, w tym kontrolę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, z których informacje zostały przedstawione Sejmowi RP i opinii publicznej. Zrealizowaliśmy 63 tematy kontroli doraźnych. NIK przeprowadziła łącznie 2007 kontroli jednostkowych w 1629 podmiotach. Do organów ścigania skierowaliśmy 55 zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zaś w stosunku do 73 osób zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

W *Sprawozdaniu* przedstawiamy ważniejsze ustalenia kontroli w wybranych obszarach działalności państwa wraz z wnioskami zmierzającymi do naprawy stwierdzonych nieprawidłowości, w tym wnioskami *de lege ferenda*, których NIK sformułowała 122 w sprawozdawanym roku.

Najwyższa Izba Kontroli od początku swojego istnienia wypełnia obowiązek strażnika grosza publicznego. W tym roku mija sto lat od uchwalenia przez Sejm Ustawodawczy pierwszej ustawy o Kontroli Państwowej z 3 czerwca 1921 r. Posłowie wnioskodawcy tamtej ustawy, w pierwszych latach odbudowy niepodległego Państwa Polskiego argumentowali, że „bez dobrze urządzonej kontroli państwowej ani mechanizm państwowy, ani gospodarstwo krajowe nie mogą rozwijać się...”. Słowa te nie straciły na aktualności.

Najwyższa Izba Kontroli za wyraz współodpowiedzialności za funkcjonowanie państwa, przyjmuje konstytucyjny obowiązek kontrolowania działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i jednostek organizacyjnych oraz działalności innych podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki publiczne i wywiązują się z zobowiązań na rzecz państwa i obywateli.



Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Efekty pracy NIK w 2020 roku



NOWA STRATEGIA NA LATA 2021-2024

2007

KONTROLI
JEDNOSTKOWYCH
REALIZOWANYCH
W 1629
PODMIOTACH

432

ROZPATRZONYCH
WNISKÓW
O UDOSTĘPNIENIE
INFORMACJI
PUBLICZNEJ

63

TEMATY
KONTROLI
DORAŻNYCH

55

ZAWIADOMIEŃ
DO ORGANÓW ŚCIGANIA
PRZESTĘPSTW LUB
WYKROCZEŃ, W TYM
31 DO PROKURATURY

11,9 mln zł

KORZYŚCI FINANSOWE
UZYSKANE W WYNIKU
KONTROLI

481

POSIEDZEŃ KOMISJI
SEJMOWYCH
Z UDZIAŁEM
PRZEDSTAWICIELI
NIK

91

ZAKOŃCZONYCH TEMATÓW
KONTROLI PLANOWYCH,
W TYM KONTROLNA
WYKONANIA BUDŻETU
PAŃSTWA W 2019 ROKU

213

DOKUMENTÓW
PRZEDŁOŻONYCH
SEJMOWI RP,
W TYM INFORMACJI
O WYNIKACH
KONTROLI

67

ZAWIADOMIEŃ
DO RZECZNIKÓW DYSCYPLINY
FINANSÓW PUBLICZNYCH
O PODEJRZENIU NARUSZENIA
DYSCYPLINY FINANSÓW
PUBLICZNYCH
PRZEZ 73 OSOBY

5

TEMATÓW KONTROLI
PROWADZONYCH
WSPÓLNIE
Z NAJWYŻSZYMI
ORGANAMI KONTROLI
INNYCH PAŃSTW

122

WNIOSKI
DE LEGE
FERENDA

5577

ROZPATRZONYCH PRZEZ
NIK SKARG, WNISKÓW
ORAZ WNISKÓW
O KONTROLE



KONTROLE



**EFEKTY
KONTROLI**



**WSPÓŁPRACA
Z SEJMEM RP**



**INNE
DZIAŁANIA**



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

SPRAWOZDANIE
Z DZIAŁALNOŚCI
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
W 2020 ROKU

SPIS TREŚCI

| | |
|--|------------|
| I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli | 11 |
| 1. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli | 13 |
| 2. Organizacja wewnętrzna NIK | 15 |
| 3. Pracownicy NIK | 17 |
| II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach | 23 |
| 1. Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa | 40 |
| 2. Zapewnienie stabilności gospodarki i warunków jej rozwoju | 75 |
| 3. Bezpieczne, sprawne i skuteczne państwo | 101 |
| 4. Ochrona zdrowia i zapewnienie godnego poziomu życia | 137 |
| 5. Troska o środowisko i klimat | 170 |
| 6. Dbałość o edukację, kulturę i dziedzictwo narodowe | 185 |
| III. Działalność kontrolna | 197 |
| 1. Realizacja tematów kontroli | 198 |
| 2. Rezultaty kontroli NIK | 201 |
| 3. Działania w obszarze metodyki kontroli | 216 |
| 4. Działania w obszarze przeciwdziałania korupcji w świetle wyników kontroli NIK | 217 |
| IV. Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem | 223 |
| 1. Współpraca NIK z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej | 224 |
| 2. Współpraca NIK z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej | 228 |
| 3. Współpraca NIK z innymi instytucjami państwa | 228 |
| 4. Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji | 229 |
| 5. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli | 230 |
| 6. Strona internetowa i BIP | 238 |
| 7. Udostępnianie informacji publicznej | 239 |
| 8. Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa” | 242 |
| V. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi | 243 |
| 1. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych | 246 |
| 2. NIK audytorem zewnętrznym organizacji międzynarodowych | 247 |
| 3. Projekty współpracy bliźniaczej, w których uczestniczy NIK | 248 |
| 4. Przeglądy partnerskie realizowane przez NIK na rzecz innych najwyższych organów kontroli | 249 |
| 5. NIK aktywnym członkiem Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI | 250 |
| 6. Działania NIK w ramach członkostwa w Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI | 253 |
| 7. NIK przewodniczącym Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO | 255 |
| 8. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym | 256 |
| 9. Współpraca z innymi organizacjami europejskimi i pozaeuropejskimi | 258 |
| 10. Współpraca dwustronna i wielostronna z najwyższymi organami kontroli innych państw | 258 |

| | |
|--|------------|
| VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2020 | 261 |
| 1. Dane ogólne | 262 |
| 2. Dochody | 263 |
| 3. Wydatki | 265 |
| 4. Omówienie ważniejszych grup wydatków | 268 |
| 5. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK | 277 |
| 6. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym | 278 |

ZAŁĄCZNIKI

| | | |
|-----------------------|--|-----|
| Załącznik nr 1 | Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. (P/20/001) przeprowadzonych w roku 2020 | 284 |
| Załącznik nr 2 | Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2021 r. | 288 |
| Załącznik nr 3 | Wykaz kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym w dniach od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. | 294 |

Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

- Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
 - Organizacja wewnętrzna NIK
 - Pracownicy NIK

I.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej. Jako niezależny organ wypełnia rolę strażnika publicznych pieniędzy. Kontrola, według Deklaracji z Limy, przyjętej przez IX Kongres Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), jest nieodłącznym elementem zarządzania finansami publicznymi – nie celem samym w sobie, ale częścią większego systemu regulacji prawnych, którego zadaniem jest ujawnianie odstępstw od przyjętych norm.

Niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa jest misją Najwyższej Izby Kontroli, szczególnie podkreśloną w przyjętej w 2020 r. nowej *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*. Misja ta jest zbieżna z założeniami *Planu strategicznego EUROSAI 2017–2023*. Poprzez wdrożenie *Strategii* NIK chce wzmocnić zarówno swój potencjał instytucjonalny, jak i wpływ na usprawnianie państwa. Dbałość o interes publiczny wytycza bowiem kierunki działania NIK. Zarządzeniem nr 78/2020 powołana została Rada ds. Realizacji *Strategii*, która pełni funkcję organu pomocniczego Prezesa NIK.

Strategia NIK na lata 2021–2024 zakłada m.in. szybką reakcję NIK na potencjalne nieprawidłowości oraz uproszczenie niektórych procedur. Powołanie w 2020 r. przez Prezesa NIK Wydziału Koordynacji Kontroli Doraźnych ma prowadzić do realizacji tych założeń. Wprowadzone z dniem 13 sierpnia 2020 r. nowe rozwiązania uprościły procedury podejmowania i realizacji kontroli doraźnych. NIK dąży do większego uwzględnienia w kontrolach doraźnych problemów odpowiadających istotnemu interesowi publicznemu i jeszcze większego wykorzystania sygnałów płynących od społeczeństwa, w tym parlamentarzystów.

Obowiązkiem NIK jest przekazywanie Sejmowi wiedzy o stanie państwa i finansów publicznych, a także informowanie obywateli o funkcjonowaniu organów państwa oraz gospodarowaniu majątkiem i środkami publicznymi. NIK realizuje swoją misję m.in. poprzez podawanie do publicznej wiadomości analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdań ze swej działalności, a także upublicznianie wystąpień pokontrolnych i informacji o wynikach kontroli. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi opinie w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów. NIK nie ogranicza się do diagnozowania sytuacji, ale często – formułując wnioski systemowe i wnioski *de lege ferenda* – podpowiada rozwiązania korzystne dla państwa i społeczeństwa.

Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli jest wartością zagwarantowaną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawie o NIK oraz usankcjonowaną ponad stuletnią tradycją. Niezależność instytucji jest bezpośrednio związana z niezależnością osoby nią kierującej. Z przepisów ustawy o NIK wynika m.in., że kierujący NIK Prezes odpowiada przed Sejmem za jej działalność – zarówno kontrolną, jak i za wykonanie budżetu NIK. Przepis art. 13 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli daje Prezesowi NIK podstawę prawną do regulowania w drodze zarządzeń wewnętrznej organizacji i funkcjonowania NIK. Prezes NIK w 2020 r. wydał m.in. 97 zarządzeń i siedem pism okólnych. Zawarł również w 2020 r. jedno porozumienie z Głównym Urzędem Statystycznym określające ramy współpracy dotyczącej wspólnego identyfikowania obszarów problemowych.

Działalność NIK w roku 2020 była uwarunkowana w dużym stopniu epidemią COVID-19. Dokonały się istotne przeobrażenia w organizacji pracy – pomimo przymusowej izolacji, dystansu i obostrzeń, działalność kontrolna nie została ograniczona, zadania kontrolne były przez NIK realizowane. Najwyższa Izba Kontroli podjęła szereg działań zmierzających do zdiagnozowania sprawności systemu opieki zdrowotnej, administracji publicznej i pozostałych struktur państwowych. Mimo trudnej sytuacji związanej z epidemią, NIK opublikowała więcej informacji o wynikach kontroli i sformułowała więcej wniosków pokontrolnych niż w roku 2019.

1. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

Infografika 1. Skład Kolegium NIK



W 2020 R. KOLEGIUM NIK OBRADOWAŁO W SKŁADZIE:

| | | |
|--|---|---|
| Marian Banaś od 30 sierpnia 2019 r. | Prezes NIK | |
| Małgorzata Motyłow od 27 września 2019 r. | wiceprezesi NIK | |
| Tadeusz Dziuba od 27 listopada 2019 r. | | |
| Marek Opiola* od 27 listopada 2019 r. | | |
| Janina Bielak od 6 sierpnia 2020 r. | dyrektor generalny NIK | Andrzej Styczeń od 8 czerwca 2015 r. do 5 sierpnia 2020 r. |
| dr Maciej Baranowski od 22 maja 2018 r. | przedstawiciele nauk ekonomicznych | |
| prof. dr hab. Izabela Zawislińska od 6 maja 2020 r. | | |
| prof. dr hab. Henryk Jan Wnorowski od 7 września 2020 r. | | |
| prof. dr hab. Patrycja Zawadzka od 22 maja 2018 r. | przedstawiciele nauk prawnych | prof. zw. dr hab. Bogusław Brzeziński od 12 maja 2017 r. do 12 maja 2020 r. |
| ks. prof. dr hab. Włodzimierz Broński od 12 maja 2017 r. do 12 maja 2020 r.; ponownie od 5 sierpnia 2020 r. | | dr Mariusz Piotrowski od 20 lipca 2017 r. do 20 lipca 2020 r. |
| dr Tomasz Sobiecki od 20 lipca 2017 r. do 20 lipca 2020 r.; ponownie od 7 września 2020 r. | | prof. dr hab. Piotr Stec od 20 lipca 2017 r. do 20 lipca 2020 r. |
| sekretarz Kolegium NIK od 22 stycznia 2020 r. do 20 lipca 2020 r.; ponownie od 14 września 2020 r. | radcy Prezesa NIK | dr Józef Płoskonka od 12 maja 2017 r. do 29 kwietnia 2020 r. |
| dr Maria Smereczyńska od 29 kwietnia 2020 r. | | sekretarz Kolegium NIK od 13 maja 2019 r. do 21 stycznia 2020 r. |
| Małgorzata Humel-Maciewiczak od 7 września 2020 r. | | |
| dr Grzegorz Walenzik od 7 września 2020 r. | dyrektor Delegatury NIK w Kielcach | |
| | dyrektor Departamentu Obrony Narodowej NIK | Marek Zająkała od 20 lipca 2017 r. do 20 lipca 2020 r. |

* Z dniem 1 lutego 2021 r., zgodnie z decyzją Rady UE, Marek Opiola, wiceprezes NIK został członkiem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w Luksemburgu.

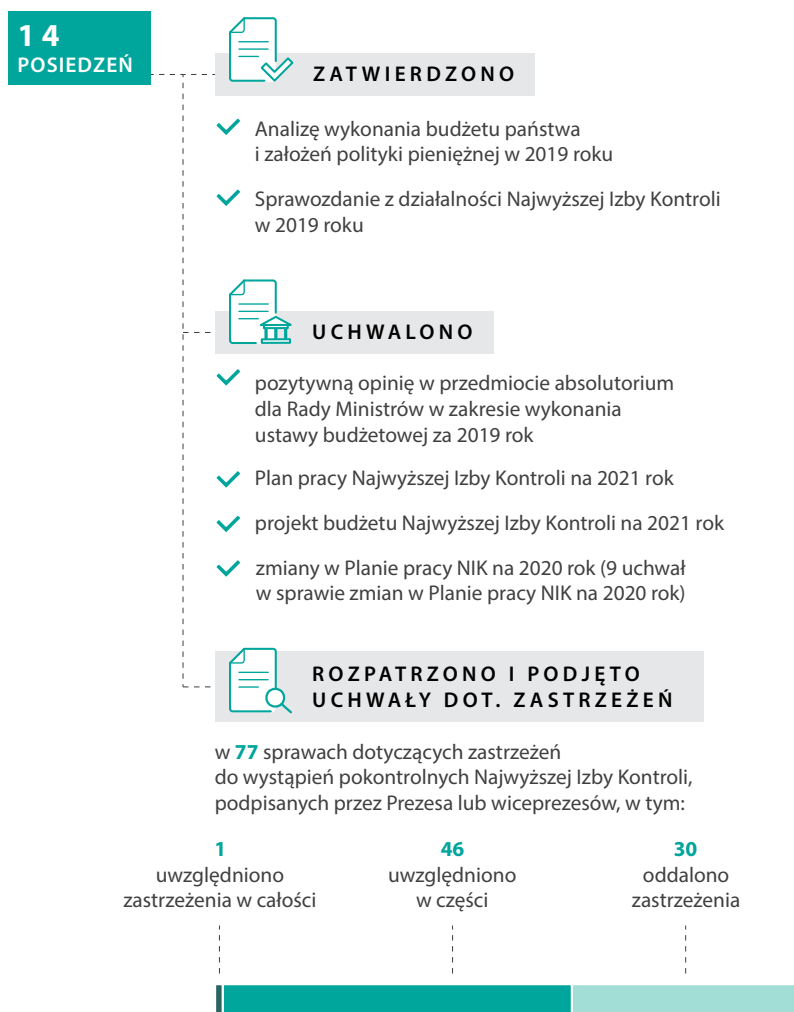
I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 202 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ i art. 1 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², działa na zasadach kolegalności. Ustanowienie Kolegium NIK jest jednym z najważniejszych elementów urzeczywistnienia konstytucyjnie i ustawowo zapisanej zasady kolegalności. Zasada ta polega m.in. na udziale organu kolegalnego w podejmowaniu kluczowych rozstrzygnięć. Istotna rola Kolegium znajduje również swoje odzwierciedlenie w jego uprawnieniach, zajmuje się ono bowiem najważniejszymi sprawami z zakresu działania NIK.

Uprawnienia, organizacja i sposób rozpatrywania spraw przez Kolegium zostały unormowane przepisami ustawy o NIK, zaś szczegółowy sposób procedowania został ustalony uchwałą Kolegium NIK z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Kolegium, rozpatrując sprawy, zatwierdza, uchwała lub opiniuje i przedstawia swoje stanowisko w formie uchwały. Stosownie do art. 22 ust. 3 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o NIK, Kolegium NIK podejmuje uchwały w głosowaniu tajnym, a jego członkowie w sprawowaniu swoich funkcji są niezawisli i mogą w sprawie podejmowanych uchwał zgłaszać zdanie odrębne.

W 2020 r. Kolegium NIK obradowało na 14 posiedzeniach, podczas których podjęło 92 uchwały, w tym 77 dotyczących rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpień pokontrolnych na podstawie art. 54 ust. 3 ustawy o NIK. Obradom Kolegium przewodniczył Prezes NIK Marian Banaś.

Infografika 2. Działalność Kolegium NIK w 2020 r.



Zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy o NIK, w 2020 r. Kolegium rozpatrzyło łącznie 409 zastrzeżeń.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).

2. Organizacja wewnętrzna NIK

Stosownie do art. 207 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rozwiązania dotyczące organizacji i trybu działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa o NIK. Szczegółową organizację wewnętrzną Najwyższej Izby Kontroli reguluje Statut nadawany, w myśl art. 25 ust. 2 ustawy, zarządzeniem Marszałka Sejmu. Obecnie obowiązujący Statut stanowi załącznik do zarządzenia nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Najwyższej Izbie Kontroli. Statut określa m.in. jednostki funkcjonujące w NIK. Zadania jednostek szczegółowo reguluje zarządzenie Prezesa NIK³.

Prezes NIK pełni swą funkcję na podstawie powołania przez Sejm RP, za zgodą Senatu RP. Wiceprezesów powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu na wniosek Prezesa NIK, po zasięgnięciu opinii Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Natomiast dyrektor generalny NIK jest powoływany i odwoływany przez Prezesa NIK, za zgodą Marszałka Sejmu.

W trzecim kwartale 2020 r. nastąpiła zmiana w składzie Kierownictwa NIK⁴. Prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś, po uzyskaniu zgody Marszałka Sejmu, w dniu 6 sierpnia 2020 r. powołał Janinę Bielak na stanowisko dyrektora generalnego NIK. Dotychczasowy dyrektor generalny NIK Andrzej Styczeń pełnił tę funkcję w okresie od 8 czerwca 2015 r. do 5 sierpnia 2020 r.

Infografika 3. Kierownictwo NIK



* Z dniem 1 lutego 2021 r., zgodnie z decyzją Rady UE, Marek Opiola, wiceprezes NIK został członkiem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w Luksemburgu.

Jednostki funkcjonujące w NIK dzielą się na jednostki kontrolne oraz jednostki organizacji i obsługi. Jednostkami kontrolnymi są departamenty i delegatury. Jednostkami organizacji i obsługi funkcjonowania NIK są – zgodnie z ustawą – biura.

W ramach jednostek organizacyjnych – departamentów, delegatur i biur – Prezes NIK może tworzyć, w drodze zarządzenia, wydziały i samodzielne stanowiska pracy, określając szczegółową organizację wewnętrzną. Prezes może także tworzyć zespoły pomocnicze, określając ich nazwy, skład osobowy, zakres oraz tryb działania.

3 Zarządzenie nr 12/2011 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych NIK, ze zm.

4 Kierownictwo NIK to Prezes NIK, wiceprezysi oraz dyrektor generalny NIK.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Z końcem drugiego kwartału 2020 r. rozpoczęto w NIK wdrażanie wewnętrznych zmian w strukturze organizacyjnej departamentów wspomagających proces kontrolny, zmierzających m.in. do wzmocnienia działalności kontrolnej NIK. Głównym celem było uproszczenie mechanizmów podejmowania, przygotowywania i przeprowadzania kontroli doraźnych oraz wprowadzenie rozwiązań zwiększających współpracę między jednostkami organizacyjnymi NIK. Dążąc do wykorzystania w jeszcze większym stopniu wiedzy fachowej i specjalistycznej, utworzono w lipcu 2020 r. nową komórkę organizacyjną – Wydział Koordynacji Kontroli Doraźnych. Kluczowym założeniem wprowadzonej zmiany było zwiększenie liczby kontroli doraźnych dotyczących aktualnych zagadnień o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, a także efektywniejsze wykorzystanie wiedzy analitycznej oraz bardziej precyzyjne identyfikowanie problemów sygnalizowanych przez interesariuszy NIK. Położono również nacisk na zadania związane ze wsparciem informatycznym kontroli.

Zgodnie ze Statutem NIK, w NIK funkcjonuje 30 jednostek kontrolnych – 14 departamentów, w tym trzy realizujące m.in. zadania wspomagające proces kontrolny, i 16 delegatur. W Statucie określono właściwość terytorialną poszczególnych delegatur – odpowiada ona podziałowi administracyjnemu państwa na województwa.

Infografika 4. Struktura organizacyjna NIK

JEDNOSTKI KONTROLNE – DEPARTAMENTY I DELEGATURY

| | | |
|------------------------------------|---|---|
| ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ | BUDŻETU I FINANSÓW | GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI |
| INFRASTRUKTURY | METODYKI KONTROLI I ROZWOJU ZAWODOWEGO* | NAUKI, OŚWIATY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO |
| OBRONY NARODOWEJ | PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO | PRACY, SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY |
| PRAWNY I ORZECZNICTWA KONTROLNEGO* | ROLNICTWA I ROZWOJU WSI | STRATEGII* |
| ŚRODOWISKA | ZDROWIA | 16 DELEGATUR |

* Departamenty wspomagające proces kontrolny



JEDNOSTKI ORGANIZACJI I OBSŁUGI – BIURA

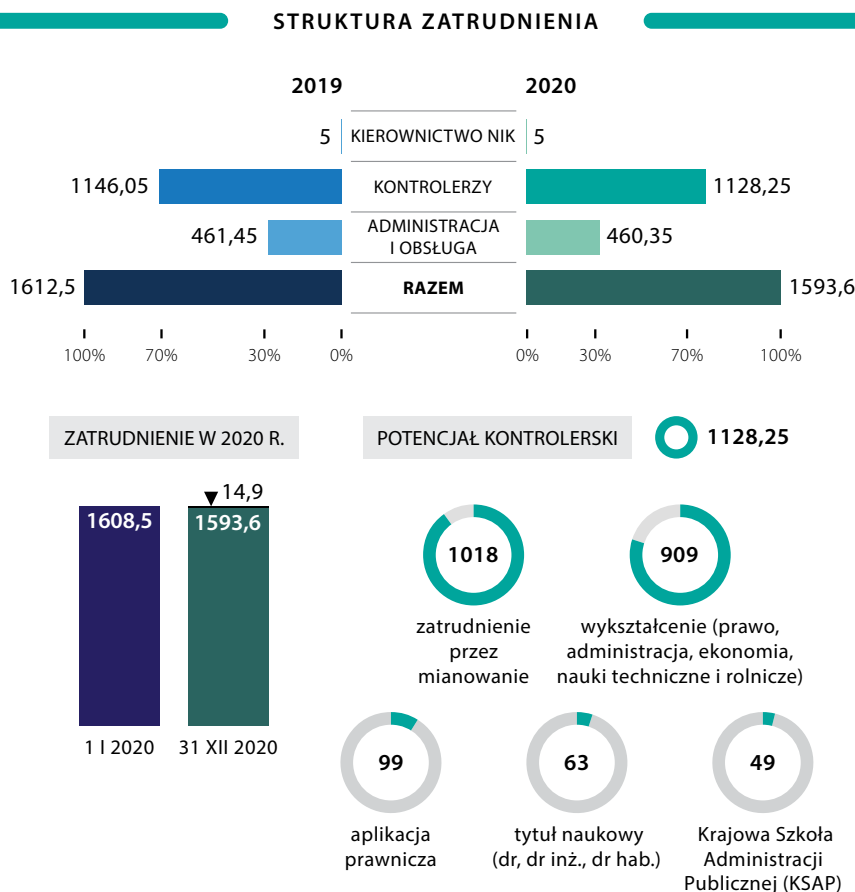
| | | | |
|-------------|-------------|---------------|---------------|
| GOSPODARCZE | INFORMATYKI | ORGANIZACYJNE | RACHUNKOWOŚCI |
|-------------|-------------|---------------|---------------|

3. Pracownicy NIK

Praca w NIK to służba Rzeczypospolitej i społeczeństwu. Stworzenie kompetentnego, zdolnego i zaangażowanego zespołu pracowników jest głównym celem polityki kadrowej prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Dlatego, dbając o jak najlepszy dobór kadr, a także realizując wytyczne dotyczące otwartości i konkurencyjności procesu kwalifikacyjnego, wynikające z art. 69 a ustawy o NIK, od osób rekrutowanych do NIK wymaga się ponadprzeciętnej wiedzy i kompetencji oraz odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia zawodowego. W związku z obowiązującym w Polsce stanem epidemii i koniecznością zapobiegania i przeciwdziałania zakażeniom wirusem SARS-CoV-2 Prezes NIK podjął decyzję o zmianie zarządzenia w sprawie naborów do pracy na stanowiska kontrolerów⁵. W wyniku wprowadzonych zmian postępowanie kwalifikacyjne składa się obecnie z dwóch etapów: wstępnej kwalifikacji i rozmowy kwalifikacyjnej. Kadre pracowników NIK tworzą również osoby zatrudnione na stanowiskach administracyjnych i obsługi. Rekrutację na te stanowiska reguluje zarządzenie w sprawie opiniowania kandydatów do pracy na stanowiskach pracowników administracyjnych i pracowników obsługi w Najwyższej Izbie Kontroli⁶. Jednocześnie w czasie epidemii COVID-19 w NIK dokonano sprawnej reorganizacji pracy, wprowadzając pracę zdalną i rotacyjną przy zachowaniu reżimu sanitarnego.

Obowiązki i prawa pracowników Najwyższej Izby Kontroli oraz ich status zostały określone w ustawie o NIK. Pracownikami NIK są: Prezes, wiceprezesi, dyrektor generalny NIK (Kierownictwo NIK), kontrolerzy oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach administracyjnych i obsługi⁷.

Infografika 5. Zasoby kadrowe NIK w 2020 r. według etatów



⁵ Zarządzenie nr 18/2018 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie naboru do pracy na stanowiska kontrolerów w Najwyższej Izbie Kontroli, ze zm.

⁶ Zarządzenie nr 48/2015 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 września 2015 r. w sprawie opiniowania kandydatów do pracy na stanowiskach pracowników administracyjnych i pracowników obsługi w Najwyższej Izbie Kontroli, ze zm.

⁷ Art. 66, 66a i 69 ustawy o NIK.

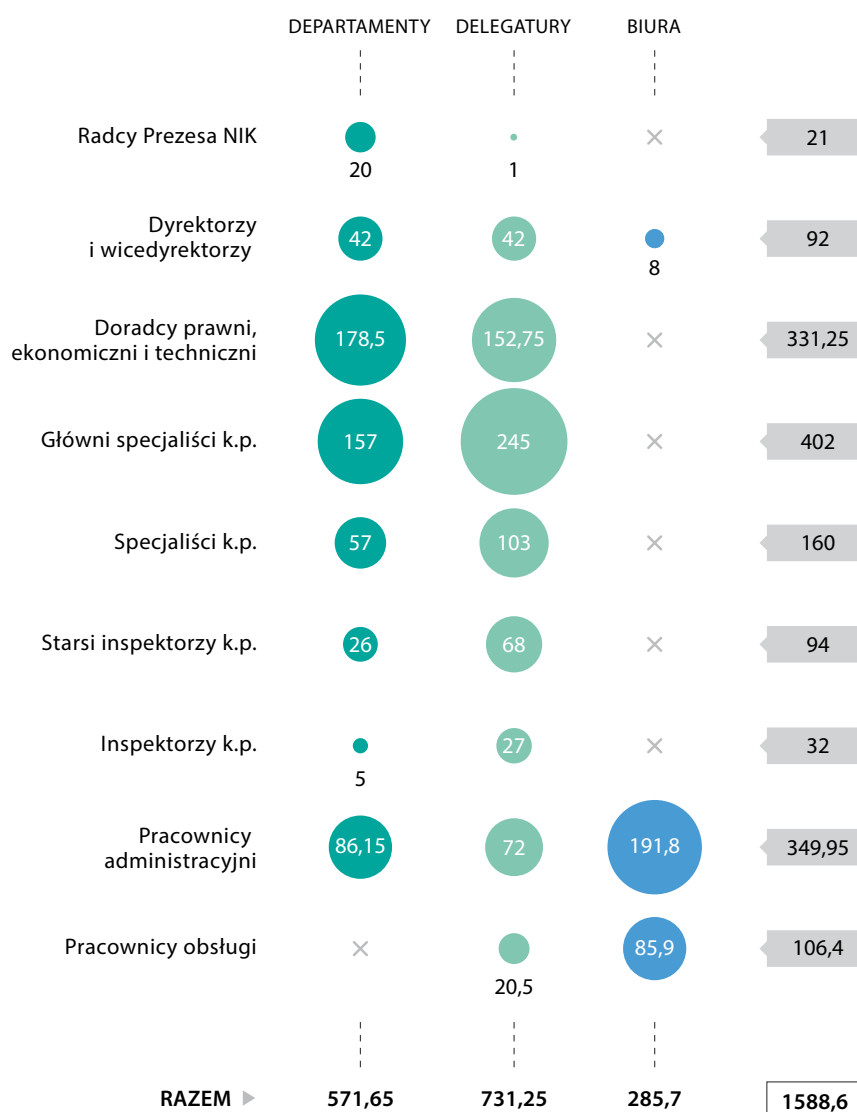
I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Planowana w Najwyższej Izbie Kontroli liczba etatów na 2020 r. wyniosła 1701. Przeciętne zatrudnienie w 2020 r. wyniosło 1598,3⁸. W dniu 1 stycznia 2020 r. obsadzonych było 1608,5⁹ etatów, zaś według stanu na dzień 31 grudnia 1593,6¹⁰ etatów. Kontrolerzy zatrudnieni byli na 1128,25 etatach, w tym na podstawie mianowania na 1018 etatach, i stanowili 70,8% ogółu zatrudnionych.

W strukturze wiekowej pracowników NIK dominowały osoby w wieku od 40 do 60 lat (64%), zaś 14,8% wszystkich zatrudnionych stanowiły osoby poniżej 40 lat. Wśród kontrolerów przeważały osoby o wieloletnim doświadczeniu zawodowym, w wieku powyżej 41 lat. W 2020 r. o 2% wzrosła liczba zatrudnionych kobiet w stosunku do roku poprzedniego i stanowiła 46% ogółu zatrudnionych.

W 2020 r. Prezes NIK mianował na stanowiska kontrolerskie 37 osób oraz awansował 104 pracowników, w tym 86 na stanowiska kontrolerskie i 18 na stanowiska administracyjne i obsługi. Nowa kadra kontrolerska została wyłoniona w wyniku przeprowadzonych 90 naborów na 110 etatów ogółem.

Infografika 6. Struktura zatrudnienia w departamentach, delegaturach i biurach na koniec 2020 r. według etatów



⁸ W tym 51,17 osób przebywających na urloпах bezpłatnych i wychowawczych.

⁹ W tym 53 osoby na urloпах bezpłatnych i wychowawczych.

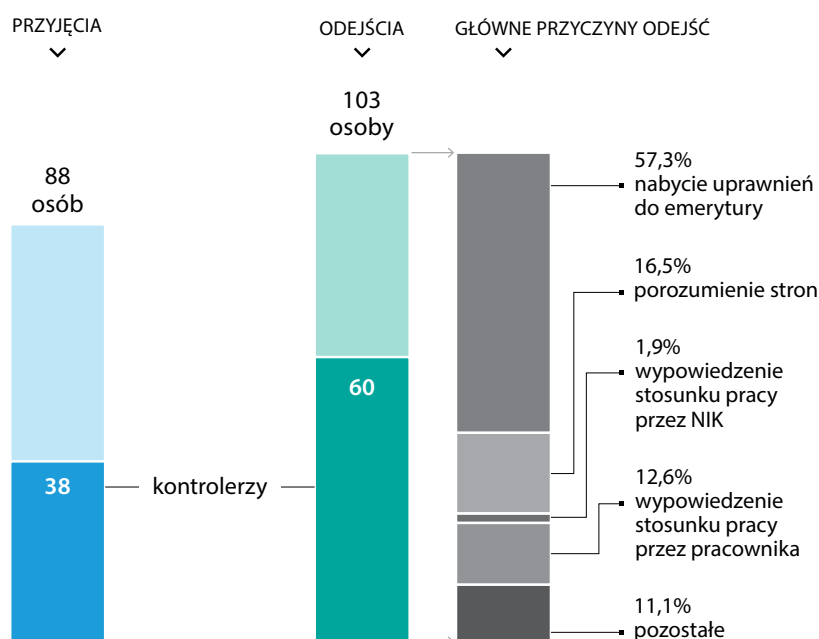
¹⁰ W ogólnej liczbie zatrudnionych pracowników w jednostkach organizacyjnych NIK uwzględniono 53 osoby przebywające na urloпах bezpłatnych i wychowawczych, w tym: 27 osób w departamentach, 20 osób w delegaturach i 6 osób w biurach.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

Do pracy w NIK przyjęto ogółem 88 osób (w wymiarze 87,75 etatu), w tym 38 na stanowiska kontrolerskie. W departamentach zatrudniono 30 osób, w delegaturach – 16 osób, a w biurach wykonujących zadania z zakresu organizacji i obsługi – 42 osoby (w tym jednego funkcjonariusza w służbie na stanowisko wicedyrektora biura). Spośród nowo zatrudnionych kontrolerów aż 31 osób (81,6%) ukończyło uczelnie wyższe na kierunkach prawo, administracja, ekonomia i nauki techniczne. Wśród ogółu nowo zatrudnionych 41% (36 osób) stanowiły kobiety.

Z pracy w NIK, w większości w związku z nabyciem prawa do emerytury, odeszły 103 osoby (101,6 etatu), w tym 60 ze stanowisk kontrolerskich (59,5 etatu). Spośród osób, z którymi stosunek pracy został rozwiązany, 25 pracowało w departamentach, 43 w delegaturach, zaś 35 – w biurach wykonujących zadania z zakresu organizacji i obsługi.

Infografika 7. Ruch kadrowy w NIK



Rozwój zawodowy pracowników NIK i działalność szkoleniowa

Najwyższa Izba Kontroli ustawicznie dąży do indywidualizacji programu rozwoju zawodowego pracowników, wychodząc z założenia, że połączenie indywidualnych potrzeb edukacyjnych z potrzebami instytucji pozwala na skuteczne i efektywne przygotowanie kadry kontrolerskiej do prowadzenia kontroli na najwyższym światowym poziomie, stosownie do zapisów zawartych w Standardach Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (ISSAI 140) oraz Międzynarodowych Standardach Kontroli Jakości (MSKJ 1).

Proces doskonalenia zawodowego pracowników NIK ukierunkowany jest na rozwijanie kompetencji specjalistycznych i społecznych (szczegółowo określonych w modelu kompetencji zawodowych kontrolerów NIK), a także na pogłębianie i zdobywanie nowych kwalifikacji. Kompetencje te rozwija się w procesie przygotowania do zawodu (aplikacja kontrolerska) oraz ciągłego podnoszenia kwalifikacji i samokształcenia.

Wiodącą ścieżką szkoleniową NIK stanowią aplikacja kontrolerska i szkolenia specjalistyczne. Zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników NIK w drodze szkoleń oraz udział pracowników w pozostałych formach doskonalenia zawodowego reguluje zarządzenie w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Najwyższej Izby Kontroli¹¹.

¹¹ Zarządzenie nr 32/2018 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Najwyższej Izby Kontroli.

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

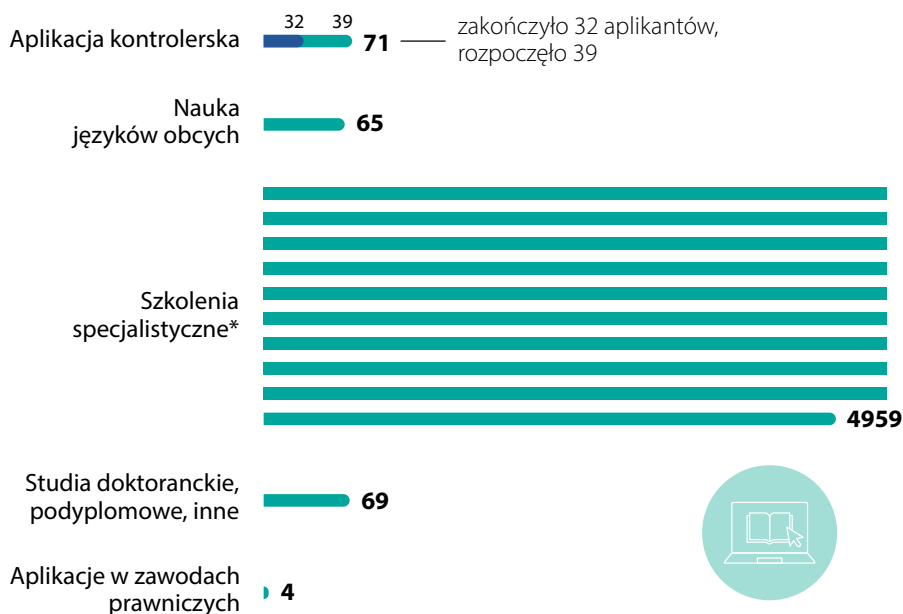
Najwyższa Izba Kontroli, dążąc do zapewnienia bezpiecznych warunków pracy oraz ciągłości rozwoju zawodowego pracowników i właściwej organizacji szkoleń, począwszy od drugiego kwartału 2020 r., prowadziła doskonalenie i doszktałanie zawodowe głównie w formie zdalnej.

W 2020 r. pracownicy NIK uczestniczyli ogółem w 298 różnych szkoleniach specjalistycznych organizowanych przez NIK oraz przez podmioty zewnętrzne. Problematyka szkoleń, istotna ze względu na prowadzone lub planowane przez NIK kontrole lub inne realizowane zadania, dotyczyła m.in.: audytorskiej analizy danych i badania analitycznego ksiąg rachunkowych, zaawansowanych technik wyszukiwania informacji oraz efektywności pozyskiwania danych statystycznych.

Zgodnie z art. 68 ust. 7 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli NIK organizuje szkolenie zawodowe dla nowo zatrudnionych kontrolerów w formie aplikacji kontrolerskiej. Celem aplikacji jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie do prowadzenia postępowania kontrolnego (do samodzielnej pracy).

Aplikanci uczestniczą w wykładach, seminariach, warsztatach i ćwiczeniach, które kończą się zaliczeniem w formie testów lub prac pisemnych. Elementem dopełniającym proces przygotowania kontrolerów jest samokształcenie oraz realizacja zadań kontrolnych. Aplikacja odbywa się w początkowym (trzyletnim) okresie zatrudnienia kontrolerów na podstawie umowy o pracę i kończy się egzaminem przed komisją powołaną przez Prezesa NIK. Pozytywny wynik egzaminu umożliwia nawiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania. W 2020 r. zakończono aplikację kontrolerską dla 32 osób i rozpoczęto dla kolejnej grupy liczącej 39 osób.

Infografika 8. Doskonalenie zawodowe pracowników NIK w 2020 r.



* W ciągu roku pracownicy NIK korzystają z więcej niż jednej formy doszktałania i doskonalenia zawodowego.

W ramach samokształcenia pracownicy NIK uczestniczyli w bezpłatnych e-learningach i webinarach udostępnionych na zewnętrznych, ogólnodostępnych platformach szkoleniowych. Tematyka tych szkoleń dotyczyła m.in. zamówień publicznych, korupcji oraz prawa konkurencji w przetargach publicznych.

Pracownicy NIK uzupełniają lub pogłębiają wiedzę podczas studiów podyplomowych oraz studiów doktoranckich. W 2020 r. 69 pracowników podjęło lub kontynuowało kształcenie na studiach podyplomowych lub doktoranckich. Największym zainteresowaniem cieszyły się studia w zakresie audytu wewnętrznego,

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

rachunkowości, kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, prawa i administracji, podatków. Pracownicy NIK korzystają także z dofinansowania do aplikacji prawniczej. W 2020 r. z takiej możliwości skorzystało czterech pracowników, w tym trzech uczestniczyło w aplikacji radcowskiej i jeden w aplikacji adwokackiej.

Nauka i doskonalenie znajomości języków obcych to jeden ze stałych obszarów szkoleń w NIK. Na początku 2020 r. zajęcia językowe odbywały się w ramach lektoratów prowadzonych w siedzibie NIK przez nauczycieli z firm zewnętrznych lub na kursach w zewnętrznych instytucjach i szkołach językowych. Po ogłoszeniu stanu epidemii COVID-19 lektoraty były prowadzone w miarę możliwości w systemie online, jednak część z nich, z powodu zawieszenia działalności szkół językowych, została odwołana. Przyczyniło się to do spadku liczby pracowników korzystających z kursów językowych w stosunku do lat ubiegłych. W 2019 r. umiejętności językowe pogłębiało 112 osób, a w 2020 r. niemal dwukrotnie mniej. Spośród 65 pracowników uczestniczących w 2020 r. w kursach językowych aż 92,3% doskonało znajomość języka angielskiego, pozostałe – języka hiszpańskiego i niemieckiego.

Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

- Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa
- Zapewnienie stabilności gospodarki i warunków jej rozwoju
 - Bezpieczne, sprawne i skuteczne państwo
- Ochrona zdrowia i zapewnienie godnego poziomu życia
 - Troska o środowisko i klimat
- Dbłość o edukację, kulturę i dziedzictwo narodowe

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli w Rozdziale II *Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2020 roku* zobrazowała realizację zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach. Przedstawiono w nim najważniejsze ustalenia z kontroli planowych przeprowadzonych i zakończonych informacją o wynikach kontroli, zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2021 r. oraz wybranych kontroli doraźnych¹.

Najwyższa Izba Kontroli, wypełniając konstytucyjny i ustawowy obowiązek oraz realizując plan pracy, kontrolowała m.in. działalność organów administracji rządowej, państwowych osób prawnych i jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i jednostek organizacyjnych, a także innych podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki publiczne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

NIK przeprowadziła analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej.

Wyniki kontroli, zarówno planowych, jak i doraźnych, zostały zaprezentowane według działów administracji rządowej w rozumieniu ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej². Kontrole, przedstawione w podziale według działów administracji rządowej, zostały pogrupowane w sześć bloków tematycznych. Prezentację ustaleń kontroli poprzedzono analizą wpływu epidemii COVID-19 na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach.

Infografika 9. Wybrane obszary działalności państwa



Informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK w okresie sprawozdawczym były na bieżąco przekazywane do Sejmu i publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej NIK pod adresem: <https://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik>. Zestawienie ww. informacji o wynikach kontroli według działów administracji rządowej przedstawiono w załącznikach nr 2 i 3 do Sprawozdania.

¹ Ujętych w załącznikach nr 2 i 3 Sprawozdania.

² Dz. U. 2019 r. poz. 945,1248, 1696, 2170 z 2020 r. poz. 284.



WPŁYW EPIDEMII NA FUNKCJONOWANIE PAŃSTWA W WYBRANYCH OBSZARACH

Stan epidemii COVID-19 w sprawozdawanym roku zdeterminował w dużym stopniu funkcjonowanie zarówno państwa, jak i Najwyższej Izby Kontroli. Niemal w każdym obszarze, który był poddany kontroli NIK, ujawniały się okoliczności związane w różnym stopniu z zaistniałą sytuacją epidemiczną. Już na etapie konstruowania Planu pracy na 2021 rok NIK uwzględniła potrzebę przeprowadzenia szeregu kontroli w celu zdiagnozowania sprawności funkcjonowania struktur państwa w sytuacji zagrożenia kryzysem wywołanym pojawieniem się Covid-19. NIK przeprowadziła w 2020 r. szereg kontroli istotnych dla stabilności finansowej i funkcjonowania państwa. Kontrola **zarządzania długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych** (P/19/013), pomimo że zaplanowana jeszcze przed ogłoszeniem stanu pandemii na świecie, okazała się niezwykle potrzebna wobec zmieniających się realiów gospodarczych pod wpływem wzrastających obciążeń dla finansów publicznych spowodowanych przeciwdziałaniem epidemii COVID. Podobnie kontrola **egzekwowania zaległości podatkowych** (P/20/010) wykazała, że na obniżenie efektów egzekucji w 2020 r. wpłynęły głównie ograniczenia związane z sytuacją epidemiczną oraz rozwiązania mające na celu łagodzenie skutków gospodarczych i społecznych epidemii COVID-19.

Od połowy marca 2020 roku gospodarka polska, jak i światowa doświadczyły negatywnego szoku podaży-popytowego, który znacząco wpłynął na przebieg procesów makroekonomicznych, w tym na gwałtowne wyhamowanie aktywności gospodarczej i załamanie dotychczasowych trendów większości kategorii makroekonomicznych. W celu złagodzenia negatywnych efektów epidemii i wpływu związanych z nią restrykcji na aktywność gospodarczą podjęto w Polsce szereg działań antykryzysowych. W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 roku Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badania kontrolne wydatków we wszystkich częściach budżetu państwa. Koncentrowały się one również na zadaniach realizowanych w związku z epidemią COVID-19, a zwłaszcza wprowadzonych w celu złagodzenia jej skutków gospodarczych i społecznych.

Wyzwaniem dla budżetu na rok 2020 okazało się niemożliwe do przewidzenia na etapie projektowania ustawy zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania państwa w warunkach stanu epidemii – zdarzenia zaistniałego już w trakcie roku budżetowego – skutkującego wyhamowaniem aktywności gospodarczej. Działania rządu w obliczu ogłoszenia 20 marca br. stanu epidemii skupiły się na szeregu działań mających w założeniu zapewnić bezpieczeństwo finansowe i zdrowotne. Sytuacja wywołana COVID-19 wymusiła aktualizację parametrów budżetowych i makroekonomicznych oraz uruchomienie odpowiednich narzędzi do walki ze skutkami epidemii. Jednocześnie wystąpiły problemy z transparentnością prezentacji wydatków antykryzysowych w państwie.

Najwyższa Izba Kontroli w swojej działalności kontrolnej w pierwszej kolejności odniosła się do funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w sytuacji zagrożenia epidemii COVID-19. Już w lutym 2020 r., jeszcze przed pojawieniem się pierwszego przypadku zachorowania na terenie Polski, Delegatura NIK w Katowicach zainicjowała kontrolę doraźną pt. **Przygotowanie systemu ochrony zdrowia do działania w sytuacji stwierdzenia wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych** (R/20/001).

Kontrolę przeprowadzono w siedmiu podmiotach w województwie małopolskim – Uniwersyteckim Szpitalu w Krakowie, Zespole ZOZ w Wadowicach, powiatowej i wojewódzkiej stacjach sanitarno-epidemiologicznych w Krakowie, krakowskim pogotowiu ratunkowym, Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim oraz Międzynarodowym Porcie Lotniczym im. Jana Pawła II w Krakowie. Celem kontroli było sprawdzenie, czy działania podjęte przez organy i instytucje państwa, podmioty lecznicze i służby, w związku z epidemią COVID-19 uwzględniały wynikającą z liczby osób zakażonych i chorych skalę zadań, jakie przy ich użyciu miały być wykonane na danym etapie zwalczania epidemii.

Kontrola wykazała, że Szpital Uniwersytecki w Krakowie do 20 marca 2020 r., czyli dnia formalnego ogłoszenia przez Ministra Zdrowia stanu epidemii, nie był przygotowany na taką skalę działań w warunkach zagrożenia epidemicznego spowodowanego przez masowe zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2. Opracowane i stosowane w tej jednostce procedury zapobiegające zakażeniom i chorobom zakaźnym, także procedury postępowania w przypadku podejrzenia lub rozpoznania choroby wysoce zakaźnej i szczególnie niebezpiecznej oraz wyposażenie służby miały bowiem reagowaniu na zagrożenia o znacznie mniejszej skali i dynamicie.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Zasób środków ochrony osobistej, będący w dyspozycji Szpitala w styczniu oraz lutym 2020 r. pozwalał na odpowiednie zabezpieczenie pracowników w razie wystąpienia jednostkowych przypadków zakażeń. Nie było jednak wystarczającej ilości środków do ochrony wszystkich pracowników przed zakażeniem koronawirusem. Na dzień 31 stycznia 2020 r. Szpital posiadał w swoich zasobach 10 700 masek, a średnie dzienne zużycie masek w kwietniu, podczas epidemii COVID-19, wynosiło 7241.

Szpital nie wywiązał się z obowiązku zapoznania z procedurami reagowania na podejrzenie lub rozpoznanie chorób zakaźnych wszystkich pracowników Oddziału Chorób Zakaźnych i Szpitalnego Oddziału Ratunkowego. Brak wiedzy na temat bieżących procedur mógł mieć wpływ na jakość świadczeń udzielanych przez personel Szpitala i bezpieczeństwo samych pracowników. Procedura ta została zaktualizowana 18 lutego 2020 r., tj. w toku kontroli NIK. Uaktualniono w niej wykaz chorób zakaźnych o wysokim stopniu zaraźliwości, dodając zakażenia układu oddechowego, wymieniając wśród powodujących je patogenów koronawirusy: MERS, SARS i SARS-CoV 2.

Procedury przyjęte przez SP ZOZ w Wadowicach w 2014 r. i wcześniejsze nie zostały zaktualizowane na potrzeby nowej choroby – COVID-19. W okresie objętym kontrolą, w strukturze Szpitala nie było Oddziału Zakaźnego, jednak dysponował on pomieszczeniami służącymi do izolacji pacjentów z podejrzeniem zakażenia, w tym izolatką i pomieszczeniem do przeprowadzania, w koniecznych przypadkach, dekontaminacji.

Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II w Krakowie na bieżąco zapewniał pracownikom środki ochrony osobistej przed biologicznymi czynnikami chorobotwórczymi. W latach 2018–2019 pracownicy przechodzili szkolenia dotyczące procedur postępowania ratunkowego. Na Lotnisku wydzielone były miejsca do krótkotrwałej izolacji pasażerów – zarówno przejawiających objawy chorobowe, jak i osób z tzw. „kontaktem” z czynnikiem chorobotwórczym. W momencie wystąpienia choroby COVID-19 MPL posiadał stosowny sprzęt oraz środki ochrony osobistej. Miał również gotową procedurę (z 2016 r.) określającą sposoby postępowania podczas zagrożenia epidemicznego. W ocenie NIK w okresie objętym kontrolą zarządzający lotniskiem podejmował prawidłowe działania na rzecz ochrony zdrowia publicznego przed chorobami szczególnie niebezpiecznymi i wysoce zakaźnymi.

W okresie poprzedzającym wystąpienie pierwszego przypadku COVID-19 w Polsce potencjał placówek medycznych w Małopolsce, służący leczeniu chorób zakaźnych, wykorzystany był w pełni, dlatego nie miały one rezerw na wypadek pojawienia się nowego zagrożenia. W dniu 24 stycznia 2020 r. wystąpił pierwszy przypadek podejrzenia zakażenia koronawirusem (ostatecznie niepotwierdzony medycznie) na terenie woj. małopolskiego i mimo tego Wojewoda nie podjął pilnie działań dla zwiększenia liczby łóżek w izolatkach na oddziałach zakaźnych, w szczególności w ochronie oddechowej aktywnej. 6 marca 2020 r. Wojewoda podjął koordynację działań, które miały ograniczyć rozprzestrzenianie się zakażeń w regionie.

W Planie Zarządzania Kryzysowego Województwa Małopolskiego ujęto wszystkie elementy wymagane ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. MUW opracował także Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii, który zawierał wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Dokument ten zawierał jednak nierzetelne dane o liczbie podmiotów leczniczych, które w razie wystąpienia epidemii miały przyjąć zakażonych pacjentów i o liczbie łóżek zakaźnych.

Do 20 marca 2020 r. Krakowskie Pogotowie Ratunkowe również nie było przygotowane na działania w warunkach epidemii spowodowanej przez masowe zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2. Procedury opracowane i stosowane w tej jednostce oraz wyposażenie były przygotowane do reagowania na zagrożenia o znacznie mniejszej skali i dynamice, jak pojedyncze przypadki chorób wysoce zakaźnych zawleczonych na teren miasta Krakowa oraz powiatu krakowskiego i wielickiego. Już podczas epidemii COVID-19 pogotowie miało jeden jednorazowy izolator transportowy, który mógł służyć jedynie na wypadek wystąpienia podejrzenia choroby wysoce zakaźnej i szczególnie niebezpiecznej u jednego pacjenta. Tymczasem od 28 lutego do 5 maja 2020 r. KPR transportowało 528 pacjentów, w tym 457 osób z podejrzeniem COVID-19. Pracownicy pogotowia nie brali udziału w ćwiczeniach praktycznych dotyczących postępo-

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

wania w przypadku zagrożenia chorobami szczególnie niebezpiecznymi i wysoce zakaźnymi. Należy także zwrócić uwagę, że w lutym 2020 r. jednorazowe Indywidualne Pakiety Ochrony Osobistej, które były na wyposażeniu KPR, wystarczały do zabezpieczenia 50% ratowników medycznych.

Opracowane i stosowane przez Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w latach 2018–2019 procedury dotyczące chorób zakaźnych i wyposażenia służby miały reagowaniu na zagrożenia o znacznie mniejszej skali i dynamice. Wykorzystując te procedury, Wojewódzki Inspektor Sanitarny w okresie do 20 marca 2020 r. sprawował zapobiegawczy i bieżący nadzór sanitarny oraz prowadził działalność prewencyjną i przeciwepidemiczną dotyczącą chorób zakaźnych. WSSE nie przewidziała natomiast sytuacji, w której na dużą skalę może wystąpić zagrożenie epidemiologiczne, a nadzór nie obejmował procedur dotyczących chorób wysoce zakaźnych i szczególnie niebezpiecznych, zaś zapisy Regulaminu Organizacyjnego nie wskazywały na szczególny sposób sprawowania nadzoru w ich przypadku. Choć przygotowanie i nadzór WSSE dotyczący reagowania na masowe zachorowania na chorobę wysoce zakaźną nie były dostateczne, to NIK pozytywnie ocenia działania podjęte przez WSSE, w odpowiedzi na informacje o rozprzestrzenianiu się choroby COVID-19 na terenie Europy.

Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Krakowie opracowała procedury postępowania w przypadku podejrzenia zawleczenia do Polski choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej, w związku z ruchem lotniczym i pasażerskim na terenie Międzynarodowego Portu Lotniczego Kraków-Balice (instrukcja robocza IR-12) oraz ochrony pracowników przed zakażeniem w ognisku choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej (IR 18). Pracownicy Stacji uczestniczyli w ćwiczeniach dotyczących postępowania w przypadku wystąpienia chorób wysoko zakaźnych i szczególnie niebezpiecznych. W związku z pojawieniem się nowego typu koronawirusa, Powiatowy Inspektor podjął prawidłowe działania, dokonując np. zakupu nowej centrali telefonicznej, umożliwiającej skuteczniejsze komunikowanie się z otoczeniem czy wprowadzając tryzmianowy (całodobowy) system pracy. PPIS wystąpił także do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Krakowie o wydanie dodatkowych środków ochrony osobistej z Centralnej Bazy Rezerw Sanitarno-Przeciwepidemicznych.

W ślad za tymi ustaleniami Najwyższa Izba Kontroli podjęła czynności w ramach kontroli planowej koordynowanej (P/20/062) pt. **Przygotowanie i działanie odpowiedzialnych organów państwa, instytucji i służb w sytuacji zagrożenia i wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych**. Kontrola jest realizowana, poza koordynującą Delegaturą NIK w Katowicach, przez Delegatury w Warszawie, Poznaniu i Rzeszowie. Wśród 32 pomiotów przewidzianych do kontroli znalazły się m.in. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Główny Inspektorat Sanitarny, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach, cztery urzędy wojewódzkie, powiatowe i wojewódzkie szpitale oraz łącznie 12 powiatowych i wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych w wybranych regionach kraju i Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Warszawie. Czynności kontrolne w podmiotach kontrolowanych są na ukończeniu. Wyniki kontroli zostaną upublicznione niezwłocznie po zakończeniu ustawowego procesu rozpatrywania potencjalnych zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych, zgłaszanych w trybie art. 54 ustawy o NIK.

Sytuacja epidemiologiczna wpłynęła na cały obszar ochrony zdrowia, zwłaszcza na ograniczenie dostępności świadczeń zdrowotnych oraz zmniejszenie ich liczby. Okoliczności te są również szczegółowo badane przez NIK. Istotny wpływ epidemii COVID-19 na kontrolowany obszar stwierdzono np. w trakcie prowadzonej od 1 grudnia 2020 r. kontroli pt. **Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie endoprotezoplastyki stawu biodrowego i kolanowego** (P/20/067).

W złożonych w trakcie kontroli pt. **Wybrane aspekty funkcjonowania Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Lublinie** (S/19/003) wyjaśnieniach, Dyrektor Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Lublinie wskazała, że istniejąca sytuacja epidemiologiczna może utrudnić realizację przyjętych założeń w zakresie osiągnięcia przez Centrum pełnej samowystarczalności w zakresie zaopatrzenia w krew województwa lubelskiego.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Kontrola R/20/001 pt. **Organizacja pracy i zakres obowiązków administracyjnych personelu medycznego w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej** przeprowadzana przez Departament Zdrowia NIK, stanowiła kontrolę rozpoznawczą do kontroli planowej P/20/054 **Organizacja pracy i zakres obowiązków administracyjnych personelu medycznego w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej**. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował m.in. zagadnienia związane z organizacją procesu udzielania ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych, w tym w formie teleporady, oraz zastosowaniem narzędzi informatycznych wspierających ten proces. Zagadnienia te nabierają szczególnego znaczenia w warunkach epidemii COVID-19.

W trakcie badań kontrolnych prowadzonych w Samodzielnym Zespole Publicznych Zakładów Lecznictwa Otwartego Warszawa Praga-Północ, NIK zwróciła uwagę, iż lekarze przeznaczali na badanie podmiotowe i przedmiotowe pacjenta średnio niecałe 60% czasu trwania porady, a ponad 40% na wypełnienie dokumentacji medycznej i inne czynności administracyjne, nie korzystając z możliwości upoważnienia tzw. asystentów medycznych do wystawiania w ich imieniu e-zwolnień i e-recept. Ponadto dokumentacja medyczna prowadzona była w postaci papierowej, pomimo że system informatyczny spełniał wymagania techniczne do prowadzenia dokumentacji w postaci elektronicznej. Jednak nie wszyscy lekarze radzili sobie z jego pełną obsługą, pomimo prowadzonych szkoleń.

W opinii NIK zagadnienie odpowiedniego wsparcia personelu medycznego, tak aby mógł poświęcić więcej czasu na diagnozowanie i leczenie pacjentów, jest szczególnie istotne w warunkach epidemii COVID-19 i wynikającej z niej ograniczonej dostępności świadczeń. Ponadto w Regulaminie organizacyjnym nie określono zasad organizacji udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w formie teleporad, chociaż to właśnie w warunkach epidemii wzrosło znaczenie tej formy udzielania świadczeń. Również Delegatura NIK we Wrocławiu ustaliła, że stan epidemii mógł wpłynąć na funkcjonowanie skontrolowanych pięciu jednostek, tj. zakładów opieki zdrowotnej udzielających świadczeń w ramach ambulatoryjnej opieki zdrowotnej (podstawowej opieki zdrowotnej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej). Przejawiało się to głównie następującymi okolicznościami (przy czym nie wszystkie te okoliczności musiały wystąpić w każdej jednostce): występującym czasowo zaprzestaniem udzielania świadczeń w bezpośrednim kontakcie z pacjentem, zmniejszeniem liczby porad udzielanych w bezpośrednim kontakcie z pacjentem na rzecz porad udzielanych z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych („teleporady”), koniecznością dostosowania rozwiązań organizacyjno-technicznych kontrolowanych jednostek w związku ze znaczną liczbą porad udzielanych z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych („teleporad”), zmniejszeniem liczby udzielanych porad ogółem, w tym liczby porad udzielanych w ramach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej.

W toku kontroli zgłaszano wpływ epidemii na realizację czynności kontrolnych. Spowodowane było to m.in. pogarszającą się sytuacją kadrową z powodu absencji chorobowych zarówno personelu administracyjnego, jak i medycznego, przebywaniem w kwarantannie lub izolacji. Ponadto wykonywanie pracy w formie zdalnej przez osoby zatrudnione w kontrolowanych jednostkach utrudniało kontrolerom NIK kontakt.

W trakcie kontroli pt. **Przeciwdziałanie dostępności nowych narkotyków** (P/20/087) NIK stwierdziła, że ograniczenia w działaniach Państwowych Powiatowych Inspektorów Sanitarnych związanych z przeciwdziałaniem dostępności nowych narkotyków w związku z epidemią COVID-19 zidentyfikowano w sześciu z 10 skontrolowanych Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych (w tym skontrolowanych przez Delegaturę NIK we Wrocławiu PSSE w Legnicy i PSSE we Wrocławiu). Wiązało się to w głównej mierze z oddelegowaniem pracowników wyznaczonych do zadań związanych z nowymi narkotykami do walki ze skutkami epidemii. Brak istotnych ograniczeń w tym zakresie miał miejsce w tych PSSE, w których działalność związana z przeciwdziałaniem dostępności nowych narkotyków była relatywnie niewielka (co wynikało z warunkowań w tej materii na terenie działania tych PSSE).

Ponadto w Komendzie Głównej Policji ustalono, że od 12 marca 2020 r. decyzją Komendanta realizacja szkoleń została przerwana z uwagi na wprowadzenie w Polsce stanu epidemicznego. W Głównym Inspektoracie Sanitarnym ustalono, że sytuacja spowodowana rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 ograniczyła

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczące zadań związanych z nowymi narkotykami, m.in.: odłożono w czasie cykliczne spotkania i narady. Z powodu epidemii wstrzymano także działania oświatowo-zdrowotne (ze względu na nauczanie zdalne w szkołach).

Ustalono też, że Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego zwróciła się 3 marca 2020 r. do Dyrektora Departamentu Zdrowia Publicznego i Rodziny w Ministerstwie Zdrowia z propozycjami rozszerzenia rozdziału 4a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, dotyczącego zgłaszania zatruc środkiem zastępczym lub nową substancją psychoaktywną. W związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 realizacja proponowanych rozwiązań została zawieszona. Także kwestia uregulowania zagadnienia ograniczania dostępności nowych narkotyków w cyberprzestrzeni była podejmowana przez Głównego Inspektora Sanitarnego w marcu 2020 r., jednakże z powodu rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 działania te zostały zawieszono.

Dodatkowo w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Zdrowia oraz Zastępcy Głównego Inspektora Sanitarnego sformułowano nieprawidłowości dotyczące przewlekłości w procesie nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych. Kontrolowani w obu przypadkach wyjaśniając przyczyny wydłużonego czasu prac nad nowelizacją ww. rozporządzenia, powoływali się m.in. na wpływ epidemii COVID-19. NIK nie podzieliła jednak tych argumentów w obu przypadkach, gdyż okoliczności wskazujące na potrzebę rozpoczęcia i prowadzenia odpowiednich prac legislacyjnych nastąpiły jeszcze przed epidemią COVID-19, a prace te nie zostały podjęte.

Kolejnym wrażliwym obszarem skontrolowanym przez NIK w kontekście epidemii COVID-19 było zabezpieczenie społeczne, zwłaszcza funkcjonowanie domów pomocy społecznej. W związku z alarmującymi informacjami napływającymi z DPS, NIK podjęła kontrolę doraźną R/20/001/KPS pt. **Nadzór i kontrola wojewody nad działalnością domów pomocy społecznej**. Z informacji udzielonych przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej wynika, że od początku epidemii do dnia 30 października 2020 roku, zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 wystąpiły łącznie w 342 domach pomocy społecznej (tj. 41,5% DPS funkcjonujących w Polsce na dzień 31 grudnia 2019 r.). Zakażenie wirusem dotknęły łącznie 8027 mieszkańców DPS oraz 3828 pracowników DPS (Są to dane o charakterze poglądowym przekazywane przez Urzędy Wojewódzkie w celu umożliwienia szacunkowej oceny sytuacji w domach pomocy społecznej).

W wyniku kontroli przeprowadzonej w województwie łódzkim stwierdzono, że Wojewoda Łódzki od lutego 2020 r. przekazywał na bieżąco wszystkim funkcjonującym w województwie łódzkim domom pomocy społecznej, starostom powiatowym oraz wójtom, burmistrzom, prezydentom miast zalecenia i rekomendacje wydane przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS), Konsultanta Krajowego oraz Głównego Inspektora Sanitarnego w związku z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2. Wojewoda stale podejmował działania w celu zapewnienia DPS środków ochrony osobistej. W momencie wystąpienia ognisk zakażeń, DPS były w stałym kontakcie z Wydziałem Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: WZPiPS) oraz Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: WBZK) UW w Łodzi, a także ze stacjami sanitarno-epidemiologicznymi. W województwie łódzkim (od marca 2020 r. do końca października 2020 r.) do zakażeń wirusem SARS-CoV-2 doszło w 25 z 68 domów pomocy społecznej, tj. 37%. Na dzień 30 września 2020 r. w województwie łódzkim doszło do zarażeń łącznie 202 mieszkańców i 58 osób z personelu medycznego w 12 DPS. Natomiast na koniec października 2020 r. zakażonych było łącznie 443 mieszkańców oraz 187 osób z personelu medycznego. W dwóch DPS, tj. w Drzewicy oraz w Kleszczowie zarządzono ewakuację mieszkańców.

Wojewoda łódzki zobowiązał organy prowadzące jednostki organizacyjne pomocy społecznej do niezwłocznego informowania o wystąpieniu przypadków zachorowań na COVID-19 w tych jednostkach. Służby wojewody były w stałym, codziennym kontakcie z osobami kierującymi ww. jednostkami, na terenie, których wystąpiły zachorowania na COVID-19 oraz codziennie przekazywały informację do MRPiPS o aktualnej sytuacji w tych jednostkach. Wojewoda Łódzki na bieżąco przekazywał m.in. pismami z dnia 14 marca 2020 r.;

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

30 marca 2020 r.; 1 kwietnia 2020 r. rekomendacje i instrukcje Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz inne zalecenia wydawane przez służby do tego upoważnione, m.in. Głównego Inspektora Sanitarnego czy Konsultanta Krajowego, dotyczące funkcjonowania domów pomocy społecznej w czasie panującej epidemii. Pisma przekazujące rekomendacje i zalecenia były kierowane do organów prowadzących te jednostki i jednoznacznie zobowiązywały je do nadzoru nad ich wprowadzeniem w domach pomocy społecznej w codziennej praktyce. Ponadto z analizy protokołów zdawczo-odbiorczych wynika, że Wojewoda Łódzki przekazywał funkcjonującym na terenie województwa łódzkiego domom pomocy społecznej środki ochrony osobistej. Środki ochrony osobistej dla domów pomocy społecznej są przekazywane przez Ministerstwo Zdrowia z Agencji Rezerw Materiałowych, na wniosek służb Wojewody Łódzkiego.

Z analizy dokumentacji jednostek, w których wystąpiły zarażenia koronawirusem m.in. DPS w Głownie, w Drzewicy, w Skierniewicach, w Łodzi przy ul. Przybyszewskiego oraz w Bełchatowie wynika, że jednostki te na bieżąco informowały Wydział Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej o sytuacji epidemicznej. Od chwili uzyskania informacji o wystąpieniu zakażeń u mieszkańców lub personelu DPS zarówno Wydział Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej, jak i Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego monitorowały sytuację w tych jednostkach i reagowały na występujące zagrożenia.

W przypadku DPS w Drzewicy po pojawieniu się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 wśród mieszkańców domu oraz w obliczu braku odpowiedniej liczby personelu medycznego, a także decyzji Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Opocznie dotyczącej zakazu przebywania w DPS oraz nakazu dekontaminacji pomieszczeń podjęto decyzję o ewakuacji, która została przeprowadzona z udziałem służb Wojewody Łódzkiego z 15 na 16 kwietnia 2020 r. W związku z trudną sytuacją w DPS w Drzewicy, Wojewoda Łódzki decyzją nr 2/2020 z dnia 28 lutego 2020 r. nałożył na podmiot leczniczy, tj. Tomaszowskie Centrum Zdrowia Sp. z o.o., obowiązek pozostawania w stanie podwyższonej gotowości w celu przyjęcia osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, natomiast w dniu 14 kwietnia 2020 r. polecił zadysponować specjalistyczny zespół ratownictwa medycznego do DPS w Drzewicy. Ponadto w dniu 15 kwietnia 2020 r. Wojewoda Łódzki polecił trzem podmiotom leczniczym, m.in. Szpitalowi Powiatowemu w Radomsku przyjęcie do leczenia w warunkach oddziałów zakaźnych osób transportowanych z DPS w Drzewicy, u których potwierdzono zakażenie koronawirusem SARS-CoV-2 lub też podlegają obowiązkowej kwarantannie. Wszyscy mieszkańcy DPS w Drzewicy zostali przewiezieni do szpitali z oddziałami zakaźnymi oraz do szpitala jednoimiennego, funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego. Do DPS w Drzewicy z uwagi na trudną sytuację kadrową Wojewoda Łódzki skierował do pracy łącznie 6 osób.

W DPS w Głownie w okresie epidemii przebywało 59 mieszkańców, którzy mieli ograniczony kontakt z osobami trzecimi z wyjątkiem personelu, którego liczba również została ograniczona właśnie z powodu wprowadzonego stanu epidemii, tj. zwolnień lekarskich oraz zasiłku opiekuńczego. W dniu, w którym ogłoszono stan epidemii, przychodnia, z którą DPS w Głownie miał podpisaną umowę na świadczenie usług medycznych dla mieszkańców DPS, wstrzymała przyjazd lekarza do placówki, leczenie odbywało się na telefon. Dodatkowo, by zmniejszyć możliwość zachorowań w placówce, zgodnie z zaleceniami Wojewody Łódzkiego, DPS ograniczył możliwość wykonywania pracy przez trzy pielęgniarki (na cztery zatrudnione), ponieważ oprócz pracy na rzecz jednostki wykonywały one także obowiązki w szpitalach. Starania DPS w Głownie o pozyskanie dodatkowych pielęgniarek nie powiodły się. Z uwagi na trudną sytuację w DPS w Głownie Wojewoda Łódzki wydał skierowania do pracy dla trzech osób, tj. pielęgniarki, rehabilitanta oraz brata zakonnego.

DPS w Bełchatowie, w którym zarażonych było 56 mieszkańców i 7 osób z personelu medycznego, został zamknięty (wprowadzono zakaz odwiedzin mieszkańców oraz zakaz wychodzenia mieszkańców na zewnątrz poza niezbędnymi wizytami lekarskimi); wprowadzono m.in. obowiązkowy pomiar temperatury, obowiązek noszenia maseczek oraz rękawic ochronnych przez pracowników DPS, rotacyjny system pracy opiekunów, dezynfekcję rąk, wprowadzono podział mieszkańców w zakresie korzystania z posiłków na stołówce, nowo przyjęci mieszkańcy przed umieszczeniem w DPS okazują aktualny wynik badania w kierunku SARS-CoV-2, a także odbywają obowiązkową izolację w wyodrębnionym pokoju przez okres 14 dni.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej od początku epidemii wydawało rekomendacje i zalecenia. Z wyjaśnień uzyskanych w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej wynika, że wydane rekomendacje, instrukcje i wytyczne nie są przepisami prawa, a jedynie wskazówkami, które mają wspomóc jednostki samorządu terytorialnego w realizacji ich zadania, jakim jest prowadzenie domów pomocy społecznej. Jednostki samorządu terytorialnego, w porozumieniu z właściwymi wojewodami wdrażają zaproponowane instrukcje i rekomendacje, mając na względzie sytuację epidemiologiczną na danym terenie. Zastosowanie się do nich nie jest dla jednostek obligatoryjne, a decyzja o ich wdrożeniu powinna być oparta o diagnozę sytuacji epidemiologicznej na obszarze.

Większość DPS zmagало się z problemem braków kadrowych spowodowanych zarówno zakażeniami koronawirusem SARS-CoV-2, jak i zwolnieniami lekarskimi, jednakże wszystkie spełniały normy określone w § 6 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej. Niektórym DPS nie udało się wprowadzić zakazu zatrudnienia personelu w innych zakładach opieki zdrowotnej, np. z uwagi na brak podstaw prawnych do wyegzekwowania od pracowników zatrudnienia w jednym zakładzie pracy. We wszystkich DPS wyodrębniono pomieszczenia niezbędne do izolacji osób zakażonych. Od miesiąca marca w większości DPS przyjmowano nowych mieszkańców z zachowaniem reżimu sanitarnego, po negatywnym wyniku testu na koronawirusa SARS-CoV-2 oraz po odbytej izolacji, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministra z dnia 1 września 2020 r.³

Kontrola przeprowadzona w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim wykazała, że Wojewoda Opolski w związku z epidemią COVID-19 na bieżąco przekazywał starostom oraz wójtom, burmistrzom, prezydentom miast rekomendacje i instrukcje Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: MRiPS) oraz inne zalecenia wydawane przez służby do tego upoważnione m.in. Głównego Inspektora Sanitarnego czy Konsultanta Krajowego, dotyczące funkcjonowania DPS. Mimo podejmowanych działań oraz wprowadzania w DPS rekomendacji i zaleceń, coraz większa liczba DPS dotknięta była koronawirusem SARS-CoV-2. Na dzień 30 października 2020 r. doszło do zarażeń wirusem SARS-CoV-2 łącznie w 14 DPS. Dotyczyło to 229 mieszkańców oraz 103 osób z personelu zatrudnionego w DPS.

Z informacji udzielonych przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej wynika, że w województwie opolskim na dzień 7 października 2020 r. do zakażeń wirusem SARS-CoV-2 doszło w 6 z 29 funkcjonujących na terenie województwa DPS, w tym sześciu mieszkańców oraz 10 pracowników DPS. Natomiast na dzień 30 października 2020 r. w województwie opolskim doszło do zarażeń wirusem SARS-CoV-2 łącznie w 14 funkcjonujących na terenie województwa DPS. Zakażonych wirusem SARS-CoV-2 było łącznie 229 mieszkańców oraz 103 osoby z personelu zatrudnionego w DPS. Na kwarantannie przebywało 42 mieszkańców oraz 65 pracowników DPS. Wyleczonych zostało 96 mieszkańców i 16 pracowników DPS. Zmarło 29 mieszkańców DPS.

Wojewoda Opolski na bieżąco przekazywał m.in. pismami z dnia 12 marca 2020 r., 30 marca 2020 r.; 7 kwietnia 2020 r. starostom powiatowym oraz wójtom, burmistrzom, prezydentom miast rekomendacje i instrukcje MRiPS oraz inne zalecenia wydawane przez służby do tego upoważnione m.in. Głównego Inspektora Sanitarnego czy Konsultanta Krajowego, dotyczące funkcjonowania DPS w czasie panującej epidemii. Pisma przekazujące rekomendacje i zalecenia były kierowane do organów prowadzących te jednostki i jednoznacznie zobowiązywały je do nadzoru nad ich wprowadzeniem w DPS w codziennej praktyce. Wojewoda Opolski zobowiązał organy prowadzące jednostki organizacyjne pomocy społecznej do niezwłocznego informowania o wystąpieniu przypadków zachorowań na COVID-19 w tych jednostkach. Służby wojewody były w stałym, codziennym kontakcie z osobami kierującymi ww. jednostkami, na terenie których wystąpiły zachorowania na COVID-19 oraz codziennie przekazywały informację do MRiPS o aktualnej sytuacji w tych jednostkach.

Ouw zastosował się do opracowanych przez MRPiPS rekomendacji i wytycznych, w tym „Instrukcji dotyczącej sposobu organizacji placówek zapewniających schronienie, w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2”. W ramach kontroli i nadzoru i nie sprawdzano, czy DPS wprowadziły rekomendacje i wytyczne w życie.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1505).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Z analizy dokumentacji jednostek, w których wystąpiły zarażenia koronawirusem COVID-19, m.in. DPS w Jakubowicach, DPS w Kietrze, DPS w Jędrzejowie, DPS w Borkach Wielkich oraz DPS w Klisinie wynika, że jednostki te na bieżąco informowały Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia o sytuacji epidemicznej. WPSiZ monitorował sytuację w tych jednostkach i reagował na występujące zagrożenia od chwili uzyskania informacji o wystąpieniu zakażeń u mieszkańców lub personelu DPS.

W przypadku DPS w Jakubowicach w związku z brakami kadrowymi w DPS związanymi z poddaniem pracowników kwarantannie, Wojewoda Opolski 1 kwietnia 2020 r. polecił dyrektorowi szpitala jednoimiennego przyjęcie w trybie pilnym 11 osób – pensjonariuszy DPS z potwierdzonym testem na obecność SARS-CoV-2 oraz dyrektorowi Opolskiego Centrum Ratownictwa Medycznego przewiezienie w trybie pilnym – 11 osób (w dniu 1 kwietnia) – mieszkańców DPS z potwierdzonym testem na obecność SARS-CoV-2.

Ponadto 1 kwietnia 2020 r. w godzinach wieczornych potwierdzono zakażenie u czterech mieszkańców DPS, wobec czego do szpitala przewieziono w tym terminie 15 osób. W związku z trudną sytuacją w DPS w Jakubowicach Wojewoda Opolski w trosce o zdrowie i życie mieszkańców oraz pracowników uznał za konieczne podjęcie działań mających na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się wirusa, a przez to zmniejszających ryzyko epidemiczne, polegających na: poleceniu Staroście Kędzierzyńsko-Kozielskiemu podjęcie działań zmierzających do czasowego zawieszenia prowadzenia DPS w Jakubowicach od dnia 11 kwietnia 2020 r.; poleceniu Dyrektorowi szpitala jednoimiennego SP ZOZ w Kędzierzynie-Koźlu przyjęcia mieszkańców DPS z potwierdzonym testem na obecność wirusa SARS-CoV-2 oraz Dyrektorowi SP ZOZ SS MSWiA w Głuchołazach im. św. Jana Pawła II przyjęcia 26 osób, w tym: 15 osób z ujemnym wynikiem zakażenia oraz 11 osób z niepotwierdzonym zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 do umieszczenia w izolatkach. Pismem z 19 kwietnia 2020 r. Wojewoda Opolski polecił Staroście Kędzierzyńsko-Kozielskiemu podjąć niezwłoczne działania zmierzające do wznowienia funkcjonowania DPS w Jakubowicach.

DPS w Kietrze w związku z zakażeniem mieszkanki i pracowników od dnia 27 czerwca 2020 r. poddany został kwarantannie, co wiązało się z problemami jednostki w zapewnieniu mieszkankom podstawowych usług opiekuńczych i bytowych. Decyzją nr 1/4110.4/2020 z 27 czerwca 2020 r. Wojewoda Opolski polecił Staroście Głubczyckiemu zapewnienie wyżywienia mieszkankom i pracownikom DPS na czas trwania kwarantanny. Dyrektor DPS zgłosiła potrzebę wsparcia jednostki o personel medyczny w liczbie 15 osób. W związku z tym Dyrektor WPSiZ OUW, działając z upoważnienia Wojewody, zwrócił się do prezydentów, burmistrzów, wójtów, starostów z apelem o przeprowadzenie wśród pracowników jednostek gminnych/powiatowych, a także innych organizacji, z którymi współpracują – rozeznania, celem wytypowania osób chętnych, które podjęłyby się w miesiącu lipcu pracy w ww. DPS, przewodniczącego Konferencji Wyższych Przełożonych Zakonów Męskich w Polsce oraz Przewodniczącej Konferencji Wyższych Przełożonych Żeńskich Zgromadzeń Zakonnych z prośbą o oddelegowanie osób zakonnych do pracy w DPS w Kietrze.

W DPS w Borkach Wielkich w związku ze stwierdzonym zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 u osób przebywających w placówce wystąpił problem z zorganizowaniem konsultacji lekarskich, dzięki którym można byłoby ocenić stan zdrowia osób zakażonych w celu przewiezienia chorych do odpowiedniego szpitala. W tym celu Wojewoda Opolski zobowiązał Starostę Oleskiego pismem z 16 października 2020 r. do podjęcia działań polegających na zorganizowaniu lekarza, który oceni stan zdrowia osób zakażonych w DPS, wsparciu organizacyjnym pozwalającym na zapewnienie właściwej opieki nad mieszkańcami DPS oraz bieżącym monitorowaniu sytuacji w placówce. Starosta Oleski oddelegował lekarza podstawowej opieki zdrowotnej do przeprowadzenia badań i zakwalifikowania osób zakażonych do leczenia szpitalnego.

W wyniku analizy ryzyka NIK stwierdziła, że wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 oraz ograniczenia w funkcjonowaniu placówek oświatowych wdrożone w związku z trwającą od marca 2020 r. epidemią koronawirusa mogły negatywnie wpływać na dostępność do świadczeń pomocowych w zakresie dożywiania. Wobec zmiany organizacji nauczania i funkcjonowania placówek oświatowych, w których zapewniano potrzebującym darmowe posiłki, uznano za możliwe pogłębianie się zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z terenów

objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich. NIK zainicjowała w związku z tym kontrolę doraźną koordynowaną w województwach łódzkim, pomorskim i wielkopolskim pt. **Pomoc gmin w dożywianiu dzieci i młodzieży w czasie trwania epidemii COVID-19** (D/20/505). NIK stwierdziła, że w Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Gdańskim nie opracowano w sposób formalny zasad rozpoznawania potrzeb w obszarze dożywiania dzieci nieuczęszczających do placówek oświatowych. Gmina realizowała zadanie za pośrednictwem Ośrodka Pomocy Społecznej, który podejmował działania mające na celu monitorowanie sytuacji społecznej, następnie ocenę sytuacji dzieci potrzebujących i identyfikację dzieci wymagających objęcia pomocą, min. poprzez działania pracowników socjalnych.

W sprawie rozwiązań mających na celu zapewnienie ciągłości lub intensyfikacji zadań pomocowych w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19, wyjaśniono, że wprowadzony został podział pracy w systemie rotacyjnym. Podzielono pracowników na dwie grupy i zorganizowano pracę w taki sposób, aby wymieniające się grupy nie miały ze sobą bezpośredniego kontaktu. Z wyjaśnień wynikało, że przy przyznawaniu świadczeń pomocy zastąpiono rodzinny wywiad środowiskowy rozmowami telefonicznymi, pozyskiwaniem dokumentów lub oświadczeń, ich kopii, w tym elektronicznych od osób ubiegających się o pomoc lub informacji udostępnionych przez właściwe podmioty. W związku z zawieszeniem zajęć w wyniku epidemii COVID-19 nie organizowano dożywiania w placówkach oświatowych. Dyrektor OPS, po konsultacjach z Sekretarzem Gminy i uzgodnieniu z Burmistrzem, z urzędu zmieniała formę świadczenia dla dzieci i młodzieży, którym wcześniej przyznano je w formie posiłku, na zasiłek celowy w wysokości odpowiadającej wartości posiłków. Ponadto w przypadku braku możliwości realizacji zadań przez OPS z powodu braków kadrowych, korzystano z pomocy pracowników Straży Miejskiej, jednostek ochotniczych straży pożarnych oraz Wojsk Obrony Terytorialnej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania OPS dotyczące realizacji zadań pomocowych w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej w czasie trwania epidemii COVID-19. OPS prawidłowo rozpoznał potrzeby mieszkańców Miasta i Gminy Nowy Dwór Gdański w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży i podejmował skuteczne i efektywne działania pomocowe dla wszystkich rodzin wymagających takiej pomocy. Prawidłowo i terminowo prowadzono postępowania administracyjne dotyczące przyznania powyższej pomocy rodzinom dzieci i młodzieży oraz zapewniono jej finansowanie. OPS prawidłowo realizował obowiązki sprawozdawcze z wykonania zadań pomocowych w zakresie dożywiania.

W okresie trwania epidemii COVID-19 MOPS w Tuszynie dokonywał zmiany formy udzielonej pomocy, tj. zasiłkiem celowym objęte zostały dzieci uprzednio korzystające z posiłków w placówkach oświatowych. Za nieprawidłowe w ocenie NIK należało uznać niezapewnienie w 2020 r. przez MOPS ciągłości dożywiania uczniów w czasie przerwy wakacyjnej. Ustalono, że 22 podopiecznych nie było objętych pomocą w zakresie dożywiania w czasie przerwy wakacyjnej. W Ośrodku nie opracowano procedury identyfikowania i monitorowania potrzeb osób, w tym dzieci i młodzieży zagrożonych niedożywieniem.

Również w Zgierzu za nieprawidłowe w ocenie NIK należało również uznać niezapewnienie w 2020 r. uczniom ciągłości korzystania z ciepłych posiłków przez cały rok szkolny. Ustalono, że uczniowie nie byli objęci pomocą w czasie ferii zimowych, przerwy wakacyjnej, a także w okresie zamknięcia szkoły w związku z wprowadzeniem nauki zdalnej/hybrydowej. GOPS nie korzystał w tym zakresie z przewidzianej w art. 102 ust. 2 ups⁴ możliwości wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia pomocy z urzędu i przyznania świadczenia pieniężnego dla rodziny, w której dziecko nie spożywało posiłków z ww. przyczyn. GOPS, w związku z epidemią, nie wdrożył innych rozwiązań niż dotychczas prowadzone, w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań, m.in. nie weryfikował potrzeby wystąpienia do Wojewody Łódzkiego o zwiększenia dotacji celowej w ramach Programu do 5% środków finansowych z przeznaczeniem na dowóz posiłków w Gminie Zgierz.

Ośrodek Pomocy Społecznej w Mieścisku prawidłowo rozpoznawał i określał potrzeby dzieci i młodzieży szkolnej kwalifikującej się do uzyskania pomocy w zakresie dożywiania.

⁴ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm. zw. dalej ups.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

W Łubowie po wprowadzeniu zmienionych zasad organizacji nauczania, tj. nauki zdalnej, dzieci i młodzież nadal korzystali ze wsparcia: posiłki realizowane dotąd w formie drugiego śniadania zastąpiono paczkami żywnościowymi, a świadczenia w formie gorącego posiłku zapewniał lokal gastronomiczny.

W Suchym Lesie NIK wskazuje na opóźnienie w podjęciu działań mających na celu zmianę formy wsparcia w zakresie dożywiania podczas drugiej fali epidemii w 2020 r., co skutkowało czasowym nieudzieleniem wsparcia w zakresie dożywiania uczniów w okresie ograniczenia funkcjonowania szkół.

W gminie Dopiewo pomoc w postaci zapewnienia posiłku w placówkach oświatowych była przyznawana przede wszystkim w dni nauki szkolnej, co było zgodne z oczekiwaniami beneficjentów pomocy. Przy czym, wobec znacznego spadku liczby osób korzystających z dożywiania w okresach wakacji i ferii zimowych, NIK wskazuje na potrzebę rozważenia, czy stosowany przez OPS sposób informowania beneficjentów o możliwości uzyskania wsparcia w ww. zakresie w dni wolne od nauki gwarantuje uzyskanie przez wszystkich potencjalnie zainteresowanych, skutecznej informacji o możliwości ubiegania się o tego rodzaju pomoc.

Natomiast w toku kontroli P/20/041 pt. **Pomoc udzielana rodzinom zastępczym przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej** NIK stwierdziła, że w związku z epidemią COVID-19 od marca 2020 r. ograniczono wykonywanie obowiązków służbowych przez koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz psychologów świadczących pracę w PCPR jedynie do siedziby urzędu. Następnie wprowadzono m.in.: możliwość wykonywania pracy zdalnie, na podstawie wyraźnego polecenia pracodawcy, w przejściowym okresie koordynatorzy zobowiązani zostali do wykonywania swoich obowiązków wyłącznie w siedzibie jednostki, następnie koordynatorzy zostali zobowiązani do utrzymywania kontaktu telefonicznego z rodzinami zastępczymi i dziećmi w nich przebywającymi oraz sporządzania notatek z tych rozmów w karcie pracy z rodziną, później koordynatorzy mogli odbywać spotkania w miejscu uzgodnionym telefonicznie z rodzinami zastępczymi i prowadzącymi rodzinne domy dziecka. W miarę możliwości i po uzyskaniu zgody rodziny zastępczej lub prowadzących rodzinny dom dziecka spotkania mogły się odbywać w ich miejscu zamieszkania, po spełnieniu wymogów formalnych i sanitarnych (środki ochrony osobistej zapewnić ma pracodawca). W przypadku braku zgody na spotkanie w miejscu zamieszkania dopuszczono możliwość spotkań w miejscu publicznym, z zachowaniem wszelkich dostępnych środków bezpieczeństwa. Brak zgody rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka na spotkanie w miejscu zamieszkania lub w miejscu publicznym koordynator miał udokumentować w notatce służbowej, a kontakt odbywać miał się na dotychczasowych zasadach. Natomiast kontrola przeprowadzona w PCPR Mińsku Mazowieckim ujawniła, że w związku z zagrożeniem dotyczącym rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19, dyrektor PCPR od 16 marca 2020 r. zawiesił całkowicie pracę koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w terenie (wizyty w środowisku rodzin zastępczych) oraz przyjmowanie interesantów PCPR, a dwa tygodnie później wprowadził system pracy naprzemiennej wśród pracowników. Koordynatorzy pracowali w siedzibie PCPR lub w formie pracy zdalnej – mając do dyspozycji laptopy oraz telefony służbowe. Od marca do czerwca 2020 r. spotykali się z rodzinami tylko w wyjątkowych sytuacjach i byli zwolnieni z obowiązku wypełniania miesięcznych kart pracy. Obowiązani byli natomiast do sporządzania miesięcznych sprawozdań. Ograniczenie zadań PCPR wprowadził także Starosta miński, zawieszając do czasu odwołania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii COVID-19, obowiązek dokonywania ocen sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy oraz ocen rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka.

Stan epidemii znacząco utrudnił obywatelom bezpośrednie kontakty w urzędach administracji publicznej. Wprowadzenie szeregu ograniczeń w funkcjonowaniu państwa spowodowało, że w wielu przypadkach elektroniczny kontakt z administracją publiczną był jedynym możliwym. Skutkowało to znaczącym wzrostem liczby spraw załatwianych z wykorzystaniem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) oraz profilu zaufanego. NIK przeprowadziła w związku z tym kontrolę **realizacji usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP** (P/20/004). W latach 2016–2020 trzynastokrotnie wzrosła liczba osób posiadających profil zaufany, co okazało się bardzo istotne w sytuacji epidemii COVID-19 ze względu na możliwość załatwienia części spraw przez Internet. We wszystkich kontrolowanych urzędach

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

miast i gmin w okresie od 1 marca do 30 czerwca 2020 r., tj. w początkowym okresie epidemii COVID-19 w Polsce, nastąpił znaczny, niekiedy ponad dwukrotny wzrost zainteresowania e-usługami. W I połowie 2020 r. nastąpił gwałtowny wzrost liczby zgłoszeń problemów przez użytkowników ePUAP oraz profilu zaufanego, który spowodował, że w każdym miesiącu pozostawały znaczne ilości zgłoszeń nieobsłużonych przez Centralny Ośrodek Informatyki (COI) zarządzający tymi systemami. Zaległości w obsłudze zgłoszeń wpływających od użytkowników tych systemów spowodowane były zwiększonym wykorzystaniem tych platform przez obywateli i urzędy w związku ze stanem epidemii COVID-19. W opinii NIK COI podjął odpowiednie działania w celu ograniczenia zaległości w obsłudze zgłoszeń użytkowników.

W kwietniu 2020 r., w związku z epidemią COVID-19, Ministerstwo Cyfryzacji uruchomiło możliwość założenia przez obywateli tymczasowego profilu zaufanego, którego ważność wynosiła trzy miesiące. Jego założenie możliwe było za pośrednictwem Internetu, bez konieczności wizyty w urzędzie, jak też bez konieczności uwierzytelnienia się za pośrednictwem systemów bankowych. Weryfikacja tożsamości następowała w formie wideo-rozmowy z urzędnikiem. Do 30 czerwca 2020 r. założono 12,0 tys. tymczasowych profili zaufanych.

Stan epidemii w ogromnym stopniu odcisnął swoje piętno również na systemie oświaty. W okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem COVID-19 realizowana była działalność edukacyjna z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. NIK skontrolowała **efekty realizacji wybranych projektów związanych ze zwiększeniem dostępności i wykorzystania szybkiego Internetu na terenie województwa lubelskiego** (R/20/001). W ramach projektu „Zdalna Szkoła – wsparcie Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej w systemie kształcenia zdalnego”, skontrolowana szkoła otrzymała cztery laptopy, co zwiększyło liczbę sprzętu komputerowego możliwego do wypożyczenia uczniom lub nauczycielom. Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na nienależnym zabezpieczeniu interesów Szkoły we współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Dotyczyły: udostępniania pomieszczenia Szkoły beneficjentowi projektu – przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu, który podłączył szkołę do sieci szerokopasmowej – przez okres ponad ośmiu miesięcy bez zawarcia pisemnej umowy, bezpodstawnym opłaceniu faktur z tytułu korzystania z Internetu szerokopasmowego, niewystarczająco rzetelnym udokumentowaniu odbioru urządzeń multimedialnych oraz zweryfikowaniu uruchomienia usługi OSE, nieudostępnianiu w Internecie wymaganych prawem informacji publicznych oraz regulaminu korzystania z dziennika elektronicznego, niejednoznacznym ustaleniu uprawnień rodziców uczniów w zakresie oddania laptopów do użytkowania osobom trzecim w umowach użyczenia sprzętu do nauki zdalnej.

NIK, jeszcze przed ogłoszeniem stanu epidemii, zbadała **realizację Programu Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (OSE)** (P/19/004). Sieć budowana w ramach programu miała zapewnić szkołom dostęp do szybkiego Internetu do końca 2020 r., zaś program miał przyczynić się m.in. do wyrównania szans edukacyjnych wszystkich uczniów. W ramach przeprowadzonej kontroli NIK stwierdziła, że proces podłączania szkół przebiegał nie w pełni skutecznie, stwierdzono bowiem opóźnienia. Okoliczności te niewątpliwie miały wpływ na sprawność procesu zdalnego nauczania w trakcie stanu epidemii.

NIK skontrolowała również w ramach kontroli doraźnej I/20/003/KPS **aktywizację zawodową młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy**. W trakcie epidemii COVID-19 Hufiec Pracy 7-36 w Wołominie zachował ciągłość funkcjonowania i pomimo dodatkowych obciążeń związanych z zapobieganiem i przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się epidemii, realizował swoje zadania, z wyłączeniem imprez sportowych, kulturalnych i oświatowych, które nie mogły być realizowane ze względów epidemicznych. Zagrożenie epidemiczne wiązało się z licznymi utrudnieniami w bieżącym funkcjonowaniu Hufca, w tym z ograniczonymi kontaktami bezpośrednimi z kandydatami i uczestnikami, problemami z pozyskaniem miejsc praktyk dla uczestników kształcących się w zawodach z branż szczególnie dotkniętych epidemią (fryzjer, kucharz), a także utratą pracy przez absolwentów.

W związku z pojawieniem się zagrożenia epidemicznego koronawirusem COVID-19 w Hufcu poza aktami prawa powszechnie obowiązującego, obowiązywały także m.in. standardy zapewnienia bezpieczeństwa młodzieży i ochrony jej przed krzywdzeniem, wewnętrzna procedura operacyjna pn. „Działania w związku z zagrożeniem uczestników i pracowników OHP, firm usługowych działających na rzecz

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

OHP, niedostępności obiektów, urzędów w jednostkach Mazowieckiej Wojewódzkiej Komendy OHP (MWK OHP) spowodowanym chorobą COVID-19”, zarządzenie nr 6 Komendanta MWK OHP z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie organizacji pracy jednostek terenowych w związku z ogłoszeniem na terenie Polski stanu epidemicznego.

Dodatkowo, począwszy od 27 lutego 2020 r. Hufiec otrzymywał od MWK OHP za pośrednictwem wiadomości e-mail wymagania i wytyczne dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z epidemii. Dotyczyły one obowiązków informacyjnych (zamieszczania stosownych ostrzeżeń i instrukcji), zwiększenia częstotliwości sprzątanía i zakupu środków czystości, zakupu środków ochrony osobistej, prowadzenia akcji informacyjnej wśród młodzieży i pracodawców, monitorowania sytuacji w szkołach, informowania MKW OHP o istotnych wydarzeniach, organizacji pracy Hufca. Hufiec pozostawał w stałym kontakcie z MWK OHP.

Zgodnie z Wytycznymi Komendanta Głównego OHP dotyczącymi zadań kadry pedagogicznej na czas zawieszenia zajęć edukacyjnych oraz ograniczonego funkcjonowania jednostek opiekuńczo-wychowawczych OHP z 25 marca 2020 r. podstawową formą wsparcia udzielanego przez OHP stała się opieka wychowawcza na odległość, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Wychowawcy zostali zobowiązani do telefonicznego lub elektronicznego skontaktowania się z każdym z podopiecznych oraz jego rodzicami/opiekunami prawnymi i ustalenia formy dalszych kontaktów. Od 29 kwietnia 2020 r. elektroniczne formy komunikacji były wykorzystywane równolegle z pracą świadczoną bezpośrednio, zaś od 18 maja 2020 r. możliwość świadczenia pracy zdalnej została zawieszona, a następnie przywrócona począwszy od 24 października 2020 r.

Wychowawcy Hufca na bieżąco informowali uczestników, ich rodziców/opiekunów prawnych i pracodawców o zasadach wynikających z uregulowań ustanawianych w celu zwalczania epidemii COVID-19, w szczególności z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i kolejnych dokonywanych w nim zmian. Nowe rozwiązania organizacyjne wynikające ze stanu epidemii zostały wprowadzone również w procesie rekrutacji uczestników na rok szkolny 2020/2021. Szczegółowe rozwiązania zostały w tym przypadku wypracowane na poziomie Hufca. Rada Pedagogiczna Hufca przyjęła „Procedurę przyjęcia kandydata/interesanta w 7-36 HP w okresie obowiązywania reżimu sanitarnego związanego z COVID-19”. W procedurze określono wymagania związane ze stosowaniem środków ochrony osobistej, zachowywaniem odległości, wietrzeniem pomieszczeń oraz dezynfekcją pomieszczeń, długopisów i dokumentów.

Kadra Hufca została wyposażona w środki ochrony indywidualnej (maseczki chirurgiczne, przyłbice, rękawiczki, płyny dezynfekujące). Nie miały miejsca przypadki niestawienia się pracowników do pracy w związku z pojawieniem się zagrożenia epidemiologicznego. Żaden z uczestników Hufca nie miał pozytywnego wyniku na obecność COVID-19, kwarantanną został objęty jeden uczestnik.

Zagrożenie epidemiczne wiązało się z licznymi utrudnieniami zarówno w bieżącym funkcjonowaniu Hufca (niejasność regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania i zwalczania epidemii oraz różne ich interpretacje, trudności z utrzymaniem reżimu sanitarnego wynikające z niewielkiej powierzchni biurowej będącej w dyspozycji Hufca, ograniczone kontakty bezpośrednie z kandydatami i uczestnikami, dodatkowe zadania związane z monitorowaniem i raportowaniem stanu zdrowia uczestników), jak i niekorzystnych zmian zachodzących na rynku pracy (problemy z pozyskaniem miejsc praktyk dla uczestników kształcących się w zawodach z branż szczególnie dotkniętych epidemią (fryzjer, kucharz), utrata pracy przez absolwentów, wstrzymanie egzaminów zawodowych w Mazowieckiej Izbie Rzemiosła).

Również kontrola pt. **Bezpieczeństwo eksploatacji pasażerskiego taboru kolejowego** (P/20/028) odnosiła się m.in. do zagadnień związanych z realizacją kolejowych przewozów pasażerskich w warunkach epidemii.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Wyniki kontroli wykazały, że w związku z występującym w 2020 r. zagrożeniem epidemicznym przewoźnicy kolejowi podjęli w pierwszej połowie 2020 r. działania w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się koronawirusa SARS-CoV-2 przy realizacji przewozów pasażerskich. Powoływali zespoły, których zadaniem było wypracowanie zasad działania w warunkach zagrożenia epidemicznego, w tym m.in. wyposażenia pociągów w środki higieniczne i techniczne ograniczające możliwość zarażenia się koronawirusem przez pasażerów i pracowników drużyn pociągowych. Rzetelnie stosowali się do obowiązujących przepisów oraz zaleceń Ministra Zdrowia i Głównego Inspektora Sanitarnego, ustalających zasady przewożenia pasażerów środkami publicznego transportu zbiorowego. Na bieżąco monitorowali stan zagrożeń związanych z epidemią w trakcie realizacji usług przewozowych. Analizowali frekwencję podróźnych, w celu dostosowywania do niej liczby połączeń. Wyposażyli pracowników drużyn pociągowych i kas biletowych w środki ochrony osobistej. Wprowadzili również dodatkowe procedury dotyczące: sprzątanania i dezynfekcji pociągów, automatycznego otwierania drzwi, ograniczenia liczby przewożonych pasażerów, sposobu reagowania pracowników drużyn konduktorskich w przypadku niestosowania się podróźnych do przepisów obowiązujących w czasie epidemii.

Ustalono ponadto, że w związku z ogłoszonym na terenie kraju stanem epidemii, przepisami ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, od 18 kwietnia 2020 r. do 31 stycznia 2021 r. zawieszony został obowiązek przechodzenia okresowych badań przez pracowników związanych bezpośrednio z prowadzeniem ruchu kolejowego i pojazdów kolejowych. Ponadto zgodnie z ust. 2 tego artykułu – W przypadku gdy ważność badań lekarskich i psychologicznych, o których mowa w ust. 1, upływa w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ważność tych badań ulega przedłużeniu do dnia upływu 180 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, w zależności od tego, który z nich zostanie odwołany później. Stan ten stwarzał ryzyko prowadzenia przewozów kolejowych przez osoby niespełniające wymagań zdrowotnych, w tym zdolności fizycznych i psychicznych przez maszynistów pociągów pasażerskich.

W związku z powyższym NIK w informacji o wynikach kontroli P/20/028 **Bezpieczeństwo eksploatacji pasażerskiego taboru kolejowego** skierowała do Ministra Infrastruktury wnioski o podjęcie działań zapewniających niezwłoczne przeprowadzenie zawieszonych w czasie epidemii obowiązkowych badań lekarskich i psychologicznych pracowników związanych bezpośrednio z prowadzeniem pojazdów kolejowych oraz ruchu kolejowego.

W toku kontroli **realizacji wybranych zadań inwestycyjnych przez urzędy morskie** (I/20/001), stwierdzono wpływ epidemii COVID-19 na funkcjonowanie badanych obszarów zarówno w Urzędzie Morskim w Szczecinie, jak i w Urzędzie Morskim w Gdyni. W Urzędzie Morskim w Szczecinie na mocy aneksu Nr 7 z 5 czerwca 2020 r. termin zakończenia realizacji umowy pt. „Budowa dwóch wielozadaniowych jednostek pływających” przesunięto z 30 czerwca 2020 r. na 25 września 2020 r. Wykonawca wnioskował o aneks do umowy w tym zakresie, podnosząc, że epidemia koronawirusa spowodowała odwołanie przyjazdów serwisów, zmniejszoną ilość serwisantów, wydłużający się okres dostaw, zmniejszenie ilości pracowników krajowych. Wykonawca wykazał i potwierdził te okoliczności w dokumentacji stanowiącej załącznik do przedmiotowego aneksu.

W Urzędzie Morskim w Gdyni zakończenie prac obejmujących roboty budowlane dotyczące remontu oraz wydłużenia istniejącego falochronu wyspowego oraz budowy nowego falochronu osłonowego przewidziano na 14 czerwca 2021 r. (30 miesięcy od daty rozpoczęcia). Zaawansowanie ww. robót (według stanu na koniec maja 2020 r.), tj. remontu oraz wydłużenia istniejącego falochronu wyspowego, przedstawiało się następująco: zaawansowanie czasowe – 56,7%, zaawansowanie rzeczowe – 46,2%. W zadaniu dotyczącym budowy nowego falochronu osłonowego zaawansowanie czasowe na koniec maja 2020 r. wynosiło 56,7%, a zaawansowanie rzeczowe – 17,6%.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Wpływ na tak niskie zaawansowanie rzeczowe miały przede wszystkim niekorzystne warunki pogodowe. Wykonawca zgłaszał ponadto zwiększoną absencję pracowników, konieczność wprowadzenia i zachowania dodatkowych reżimów sanitarnych oraz zakłócenia dostaw związane z wystąpieniem epidemii COVID-19. W związku z ww. okolicznościami, a także stosownie do treści art. 15r ust. 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, 20 lipca 2020 r. podpisano aneksy do obu ww. kontraktów, wydłużające okres ich realizacji do 27 sierpnia 2021 r.

Zagrożenia związane z epidemią COVID-19 stwierdzono również w toku kontroli **funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego** (P/20/035). Wprowadzono szereg obostrzeń w ramach reżimu sanitarnego, w tym zobligowano ratowników do stosowania właściwych środków ochrony indywidualnej podczas prowadzonych działań. W celu wyeliminowania transmisji koronawirusa SARS-Cov-2 oraz w związku z potrzebą utrzymania stanów osobowych na dotychczasowym poziomie, w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, wprowadzono ograniczenia w organizacji ćwiczeń, inspekcji, zawodów, szkoleń, odpraw, itp. Pozyskano środki finansowe przeznaczone na zakup sprzętu i wyposażenia do prowadzenia działań ratowniczych związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, w szczególności: urządzenia do dezynfekcji pomieszczeń i powierzchni wraz z osprzętem (fumigatory, ozonatory), urządzenia do konserwacji ubrań specjalnych (pralnice, suszarki), namioty logistyczne z osprzętem, samochody zaopatrzeniowe oraz do przewozu osób, przyczepy do przewożenia sprzętu, wyposażenie ochrony indywidualnej, środki dezynfekujące i półprodukty do ich wytworzenia oraz inne materiały niezbędne do prowadzenia działań ratowniczych. Opracowano dla PSP i OSP „Jednolite zasady przyjmowania zgłoszeń i ewidencjonowania zdarzeń oraz powiadamiania nadrzędnych stanowisk kierowania PSP podczas działań związanych z koronawirusem”. Jednostki ksrp zrealizowały działania, z których najwięcej dotyczyło wsparcia dla infrastruktury szpitali.

W kontroli pt. **Segregacja odpadów komunalnych na terenie województwa podlaskiego** (P/19/065), koordynowanej przez Delegaturę NIK w Białymstoku, od podmiotów prowadzących instalacje komunalne uzyskano informacje, że w związku z zamknięciem granic spowodowanym ograniczeniami wprowadzonymi w początkowej fazie epidemii COVID-19 wzrósł popyt i ceny surowców wysegregowanych z odpadów komunalnych (w tym takich, na które wcześniej nie było zainteresowania). Informacja pozwoliła na sformułowanie jednego z wniosków skierowanych do Ministra Klimatu o podjęcie działań w celu zamiany art. 20 ustawy o odpadach, przez wprowadzenie obowiązku zagospodarowania w pierwszej kolejności frakcji surowcowych powstałych w kraju z przetwarzania odpadów komunalnych, w tym frakcji energetycznych.

Szereg tematów kontroli planowych dotyczących m.in.: ulg i zwolnień podatkowych oraz innych instrumentów wsparcia podatników w okresie epidemii, efektów tarczy antykryzysowej w gospodarce, funkcjonowania szpitali i szkół w warunkach epidemii COVID-19, organizacji pracy administracji państwowej, realizacji zadań antykryzysowych przez banki pozostaje jeszcze w trakcie realizacji. Najwyższa Izba Kontroli na sygnały o nieprawidłowościach w tym obszarze reaguje również adekwatnie do sytuacji w ramach przeprowadzanych kontroli doraźnych.

Poza działalnością kontrolną, Najwyższa Izba Kontroli uczestniczy w licznych działaniach zmierzających do zmniejszenia negatywnych skutków epidemii także na arenie międzynarodowej. NIK aktywnie działa m.in. w powołanej w czerwcu 2020 r. Grupie Projektowej EUROSAL ds. kontroli reakcji na epidemię COVID-19, której utworzenie zainicjowały NOK Wielkiej Brytanii i Finlandii. Podczas pierwszego webinarium szefów 31 NOK zrzeszonych w grupie, omówiono międzynarodowe doświadczenia, przygotowanie i reakcję na COVID-19. Odbyła się także seria roboczych dyskusji na temat kontroli zagadnień związanych z COVID-19. Opracowano plan operacyjny wymiany wiedzy w ramach grupy i utworzono podzespoły ds. zagadnień szcze-

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

gółowych. Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli w listopadzie i grudniu 2020 r. uczestniczyli w webinarach podzespołów do spraw: zdrowia i opieki społecznej, opracowania programów kontroli, reagowania kryzysowego oraz poświęconych obszarom edukacja i kontrola finansowa.

Eksperti NIK zaangażowani są także w prace grupy roboczej INTOSAI ds. modernizacji finansowej i reformy regulatorów finansowych (Working Group on Financial Modernization and Regulatory Reform – WGFMR), kierowanej przez NOK USA. W 2020 r. uczestnicy na ogół wirtualnych spotkań prezentowali audyty dotyczące finansowych i fiskalnych skutków epidemii COVID-19 oraz działań osłonowych podejmowanych przez poszczególne państwa.

W 2020 r. poruszano m.in. takie zagadnienia jak: zapewnienie płynności w finansach publicznych i w gospodarce oraz realizacja ulg dla biznesu. Badano także przygotowanie właściwych struktur państw do zwalczania epidemii, w tym gospodarowanie rezerwami medycznymi, m.in. środkami ochrony osobistej.

NIK przekazywała także informacje potrzebne do ankiet prowadzonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na temat kontroli podejmowanych przez naczelne organy kontroli w krajach Unii Europejskiej w związku z występowaniem zagrożeń związanych z epidemią COVID-19 oraz obowiązujących procedur kontrolnych.



1

ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO PAŃSTWA

Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa opiera się na kilku filarach. Przede wszystkim jest to prawidłowo zaplanowany i zrealizowany budżet, a także troska o finanse publiczne i posiadane aktywa państwowe. Ważnym ustaleniem NIK w tym obszarze jest, że sprawozdania finansowe jednostek budżetowych od wielu lat nie stanowią rzetelnego źródła informacji o ich sytuacji finansowo-majątkowej.

W zakresie zarządzania długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych jednym z najważniejszych problemów są koszty obsługi długu Skarbu Państwa. Wprowadzie w latach 2014–2019 w warunkach stałości stóp procentowych NBP uległy one obniżeniu, jednak zdaniem NIK możliwe było zaciąganie długu generującego niższe koszty.

Natomiast w sferze egzekucji podatkowej i poboru podatków NIK zauważyła, że wdrożenie przez Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej szerokiego pakietu rozwiązań prawnych oraz narzędzi informatycznych przyniosło pozytywne efekty. Dla realizacji zadań administracji skarbowej istotne było zapewnienie jednostkom tej administracji dostępu do danych z JPK_VAT oraz intensyfikacja zastosowania danych tam zawartych do weryfikacji prawidłowości rozliczeń podatników. Ponadto w sferze VAT, a ściślej w zakresie jego centralizacji, NIK wskazała, że istotną kwestią jest potrzeba wprowadzenia do Ordynacji podatkowej przepisu wskazującego na zasadność wydania interpretacji ogólnej w sytuacjach, kiedy w analogicznych stanach prawnych i faktycznych o wydanie interpretacji indywidualnych w swych jednostkowych sprawach zwraca się wielu podatników.

Najwyższa Izba Kontroli, monitorując sytuację na polskim rynku finansowym, wskazała na bariery rozwoju innowacji na tym rynku, do najistotniejszych zaliczając brak mechanizmów umożliwiających bezpieczne, pod względem prawnym, testowanie nowych usług wskazywanych przez podmioty FinTech. Zdaniem NIK, w celu zwiększenia skuteczności działań podejmowanych przez podmioty publiczne, aby zachęcić podmioty FinTech do rozwoju i testowania swoich pomysłów w Polsce, Minister Finansów powinien m.in. przyjąć strategię działań na rzecz wspierania w Polsce rozwoju innowacji finansowych. Ponadto rozważenia wymaga wyznaczenie jednego podmiotu wiodącego, pełniącego także funkcje koordynacyjne i wyznaczającego cele strategiczne we wspieraniu FinTech w Polsce.

W obszarze aktywów posiadanych przez państwo polskie NIK zbadała zarządzanie mieniem państwowym i sprawowany nadzór nad tą działalnością. Wnioski z przeprowadzonych kontroli wskazują, że wdrożona w 2017 r. reforma nadzoru właścicielskiego nie spowodowała poprawy sytuacji spółek wymagających działań naprawczych. Również podczas badania zarządzania portfelem kapitałowym i inwestycyjnym Agencji Rozwoju Przemysłu S.A., problemem okazała się jego skuteczność, choć samo zarządzanie było zgodne z literą prawa. Wnioski pokontrolne NIK skierowane do Prezesa Rady Ministrów obejmują m.in. sporządzenie analizy zasadności i uwarunkowań wykorzystywania funduszy inwestycyjnych zamkniętych do zarządzania aktywami stanowiącymi majątek Skarbu Państwa lub spółek z udziałem Skarbu Państwa – wskazującej m.in., kiedy korzystanie z tego rozwiązania jest celowe.

Kolejnym segmentem aktywów państwowych są nieruchomości. NIK wskazała na fiasco budowy Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, a także na konieczność jak najszybszego dokonania kompleksowej analizy modelu i architektury ZSIN, aby ustalić, w jakiej formie jest możliwe dalsze tworzenie i utrzymanie systemu, oraz czy i na jakich warunkach jest możliwa pełna jego integracja, i nakreślić nowy harmonogram działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN. Zdaniem NIK konstrukcja techniczna systemu, stan danych ewidencji gruntów i budynków oraz regulacje prawne związane z tym systemem nie dają szans, aby ZSIN w obecnym kształcie został kiedykolwiek zakończony i uzyskał status operacyjności.

Najważniejsze wnioski pokontrolne dotyczące kwestii zarządzania nieruchomościami państwowymi ogniskują się wokół konieczności bezzwłocznego przygotowania ostatecznej wersji Polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zapewnienia zgodności ewidencji nieruchomości SP przeznaczonych na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych z katastrzem nieruchomości oraz niezwłocznego dokonania odbioru końcowego i uruchomienia prowadzenia elektronicznej i jawnej ewidencji nieruchomości SP. Brakowało bowiem dotychczas m.in. dokładnej wiedzy na temat warunków najmu przez państwowe jednostki organizacyjne nie-

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

ruchomości, a gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w miejscowościach turystycznych prowadzone było na podstawie niepełnych i nieaktualnych danych, często bez wymaganego planu wykorzystania posiadanego zasobu.

Brak dokładnego rozeznania i planowania strategicznego odcisnął swe piętno także na sferze działań administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. NIK zaleciła gminom prowadzenie tych działań na podstawie aktualnych i rzetelnie sporządzonych wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin oraz dostosowanie zasad udzielania pomocy mieszkaniowej do zdiagnozowanych rzeczywistych lokalnych potrzeb mieszkańców i dostępnych form ich zaspokajania. Wskazano ponadto na konieczność podjęcia przez Ministra Rozwoju prac legislacyjnych w celu zdefiniowania minimalnych standardów kontroli społecznej procesu najmu lokali komunalnych, jakie gminy winny zapewnić przy realizacji potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności.

W sprawozdawanym okresie Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała następujące tematy kontroli:

- Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. (P/21/001)
- Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2020 r. (P/21/002)
- Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych (P/19/013)
- Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego (P/19/008)
- Prawdliwość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe (P/19/009)
- Egzekwowanie zaległości podatkowych (P/20/010)
- Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków (P/19/011)
- Prawdliwość udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez wybrane organy wykonawcze gmin województwa warmińsko-mazurskiego (S/20/002/LOL)
- Centralizacja podatku VAT w jednostkach samorządu terytorialnego (P/19/109)
- Funkcjonowanie systemu zwrotu podatku od towarów i usług podróżnym („Tax Free”) na wschodniej granicy RP (P/19/081)
- System monitorowania przewozu towarów akcyzowych (P/19/012)
- Nadzór nad przywozem spoza UE przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach (P/19/096)
- Tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym (P/19/010)
- Wypłata świadczenia rekompensacyjnego z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla oraz z tytułu zaprzestania pobierania bezpłatnego węgla przez osoby niebędące pracownikami przedsiębiorstwa górniczego (P/19/071)
- Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych (I/20/001/LBY)
- Zarządzanie portfelem kapitałowym i inwestycyjnym Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. oraz podmiotów powiązanych (P/19/017)
- Sprawowanie nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa (P/19/016)
- Realizacja procedur zakupowych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa (P/20/017)
- Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, przeznaczonymi na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych (P/19/018)
- Gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego w miejscowościach turystycznych województwa zachodniopomorskiego (P/20/083)
- Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (P/19/032)
- Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym (I/20/002/LBY)
- Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach (P/19/033)

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

1.1. Budżet⁵

W 2020 roku światowa gospodarka doświadczyła największego, co najmniej od lat czterdziestych XX wieku, kryzysu gospodarczego, związanego z pojawieniem się i szybkim rozprzestrzenianiem pandemii COVID-19. Choć kryzys ten miał zasięg ogólnosiwiatowy, to różna była jego skala w poszczególnych krajach. Polska zaliczała się do tych państw Unii Europejskiej, w których kryzys gospodarczy miał relatywnie łagodny przebieg, o czym świadczy stosunkowo niewielkie – w 2020 r. – zmniejszenie się wartości produktu krajowego brutto, a także utrzymanie niskiej stopy bezrobocia i realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, w tym w sektorze przedsiębiorstw.

Istotny wpływ na łagodny przebieg kryzysu w Polsce miało udzielenie przez państwo szerokiego wsparcia finansowego dla tych przedsiębiorców i pracowników, których sytuacja znacząco pogorszyła się w związku z wprowadzeniem obostrzeń dotyczących swobody przemieszczania się i kontaktów społecznych, a także czasowym wstrzymaniem lub ograniczeniem działalności niektórych branż w gospodarce. Wsparciem okazała się także duża konkurencyjność polskiego przemysłu, pozwalająca na utrzymanie eksportu na poziomie sprzed epidemii, mimo że główni importerzy towarów z Polski doświadczyli znaczącego ograniczenia konsumpcji w swoich krajach.

Konsekwencją rozległego wsparcia przez państwo sektora prywatnego w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom epidemii była głęboka nierównowaga finansów publicznych. Deficyt budżetu państwa wyniósł 85 mld zł, a deficyt całego sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył 161 mld zł. Tak wysoka nierównowaga finansów publicznych spowodowała znaczący wzrost długu publicznego. Dług ten, obliczony zgodnie z metodologią Unii Europejskiej, wzrósł w 2020 r. aż o 290 mld zł, do 1336 mld zł. Wcześniejsze zwiększenie długu publicznego obliczonego według tej metodologii o podobną wartość, jaką zaobserwowano w jednym tylko 2020 r., trwałoby prawie dziesięć lat.

Mimo wysokiego wzrostu długu publicznego Polska mogła sobie pozwolić na szerokie wsparcie sektora prywatnego środkami publicznymi bez ryzyka obniżenia swojej wiarygodności kredytowej. Dług publiczny, który zgodnie z metodologią unijną wzrósł z 45,6% wartości produktu krajowego brutto na koniec 2019 r. do 57,5% analogicznej wartości na koniec 2020 r., był wciąż stosunkowo niski w porównaniu z długiem publicznym innych państw Unii Europejskiej. Łączna wartość długu publicznego w 27 państwach Unii Europejskiej wyniosła bowiem prawie 91% ich łącznego produktu krajowego brutto.

Znacząca nierównowaga finansowa państwa w 2020 r. widoczna w danych sporządzonych według metodologii unijnej nie była w takim samym stopniu widoczna w statystykach w ujęciu krajowym.

Przyczyniło się do tego, po pierwsze, zaplanowanie i osiągnięcie znacznie mniejszego deficytu budżetu państwa niż wskazywał na to stopień nierównowagi finansowej państwa. Duże operacje finansowe prowadzące do wzrostu długu publicznego były planowane i dokonywane z pominięciem budżetu państwa. Należały do nich w szczególności operacje polegające na przekazaniu w 2020 r. różnym podmiotom obligacji skarbowych i udzieleniu pożyczek zamiast dotacji, które zwiększyłyby wydatki i deficyt budżetu państwa prawie o 30 mld zł. Zaznaczyć należy, iż takie operacje są dopuszczone przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że stosując takie rozwiązanie, można wykazać w budżecie państwa dowolny wynik, przez co plan ten przestaje mieć istotne znaczenie dla oceny sytuacji finansowej państwa.

Po drugie, niektóre operacje finansowe skutkujące przyrostem zobowiązań państwa nie zwiększały wartości państwowego długu publicznego obliczanego zgodnie z metodologią krajową. Były one natomiast wykazywane w statystyce długu publicznego obliczonego zgodnie z metodologią Unii Europejskiej. Jako przykład można podać emisję obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 o łącznej wartości ponad 166 mld zł, których spłata i obsługa jest gwarantowana przez Skarb Państwa.

⁵ Kontrole P/21/001 i P/21/002 zostały uwzględnione w Sprawozdaniu, ponieważ ich ustalenia odnoszą się do kontroli wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że zasadne jest przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych. W tym celu należy dążyć do tego, aby operacje dokonywane w sektorze rządowym, mające wpływ na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa były, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich. Dzięki temu wielkości łącznej nadwyżki lub deficytu obu budżetów wpływałyby na zmianę wartości długu publicznego, z uwzględnieniem autonomicznej pozycji samorządu terytorialnego i państwowych osób prawnych, których udział w długu publicznym jest jednak niewspółmiernie niższy od udziału Skarbu Państwa.

Z kolei poprawie przejrzystości finansów publicznych służyłoby odstąpienie od wykazywania dochodów, wydatków, deficytu i długu publicznego w dwóch różnych ujęciach – według metodologii krajowej i unijnej. Ponieważ niektóre operacje, istotne dla rzetelnej oceny sytuacji finansowej państwa, są wykazywane obecnie tylko w ujęciu unijnym, to zasadne byłoby dostosowanie metodologii krajowej do tego ujęcia. Wymaga podkreślenia, że obecnie metodologia unijna jest wykorzystywana nie tylko dla potrzeb statystyki Unii Europejskiej, ale także dla potrzeb krajowego zarządzania finansami publicznymi i prowadzenia polityki rozwoju (Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju).

Podjęcie działań zmierzających do ujednoczenia obliczania długu publicznego według metodologii krajowej i unijnej może się wiązać z potrzebą zainicjowania dyskusji nad limitem długu publicznego określonym w Konstytucji RP. Utrzymywanie tego limitu w obecnej sytuacji, w której stosuje się rozwiązania umożliwiające nieujmowanie niektórych zobowiązań w państwowym długu publicznym, stwarza pozory, że konstytucyjne ograniczenie nadal funkcjonuje. Przyjęcie metodologii unijnej przy obliczaniu wartości państwowego długu publicznego doprowadziłoby do sytuacji, w której konstytucyjny limit wartości tego długu stanowiłby realne, a nie pozorne ograniczenie dla jego wzrostu. Jednakże w razie wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, takich jak epidemia COVID-19 w 2020 r., ustanowienie limitu o sztywnym charakterze mogłoby stanowić poważny problem przy realizacji programu wsparcia gospodarki środkami publicznymi. Obowiązujące regulacje powinny umożliwiać podejmowanie rozłożonych w czasie działań dostosowawczych do ustanowionego limitu, żeby zapewnić długookresową równowagę finansów publicznych i nie powodować niekorzystnych napięć w gospodarce.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również nadużywanie w 2020 r. możliwości ujmowania w budżecie państwa wydatków niewygasających. Co do zasady, wydatki te powinny służyć finansowaniu zadań, których proces realizacji zainicjowano w danym roku budżetowym i których zakończenie ma nastąpić w pierwszym kwartale roku następnego. Ponieważ rozwiązanie to stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu państwa, powinno mieć incydentalny charakter. Tymczasem w 2020 r. zaplanowano wydatki niewygasające w kwocie bliskiej 12 mld zł, służące przede wszystkim sfinansowaniu zadań realizowanych w roku następnym. Jednocześnie ustalono termin realizacji tych wydatków do końca listopada 2021 r. W rezultacie przez większą część 2021 r. wykonywane są dwa budżety – na rok 2020 i na rok 2021, co nie sprzyja zachowaniu przejrzystości finansów publicznych, a jednocześnie uniemożliwia obecnie wydanie opinii o prawidłowości poniesienia części wydatków budżetu państwa wykazywanych jako wykonanych w 2020 roku. Innym niż wydatki niewygasające sposobem finansowania z budżetu państwa na rok 2020 zadań przewidzianych do realizacji w 2021 roku było przekazanie środków na rachunki funduszy celowych i funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego. Powyższe rozwiązania doprowadziły do zaburzenia obrazu sytuacji finansowej państwa w latach 2020–2021, jaką przedstawiają dane o wykonaniu budżetu państwa.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, w sytuacji, w której potrzeby wydatkowe związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 były mniejsze niż wcześniej szacowano, a ponadto dużą część wydatków na przeciwdziałanie tym skutkom poniesiono z pominięciem budżetu państwa, nieuzasadnione było dążenie do wykorzystania pełnego limitu wydatków budżetowych. Zadania planowane do realizacji w roku następnym powinny zostać sfinansowane z budżetu państwa na rok 2021, a nie z budżetu państwa na rok 2020.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na wprowadzane, bez odpowiedniego *vacatio legis*, liczne zmiany w strukturze oraz kompetencjach członków Rady Ministrów i obsługujących ich urzędów. W 2020 r. Prezes Rady Ministrów wydał łącznie 27 rozporządzeń określających lub zmieniających szczegółowy zakres działania poszczególnych ministrów, w tym dokonujących zmian dysponenta lub urzędu go obsługującego, a Rada Mini-

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

strów wydała łącznie 18 rozporządzeń dotyczących odpowiednio utworzenia, przekształcenia lub zniesienia ministerstw. Aż 32 z nich (18 Prezesa Rady Ministrów i 14 Rady Ministrów) wydano w trzech ostatnich miesiącach roku. W wyniku tych zmian 23 części budżetowe zmieniły swojego dysponenta, w tym cztery dwukrotnie. Konsekwencją powyższego była konieczność wprowadzenia szeregu zmian w zakresie działalności finansowo-organizacyjnej jednostek oraz odpowiedniego zadysponowania ich majątku. Z uwagi na brak uregulowań oraz przekazanych wytycznych w tym zakresie, w poszczególnych resortach po dokonaniu reorganizacji stosowano niejednolite podejście do prowadzenia ksiąg rachunkowych, gospodarki finansowej, jak również obowiązków sprawozdawczych, przy analogicznym stanie prawnym. W przypadku wystąpienia tego typu zmian w trakcie roku budżetowego w przyszłości, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zasadne jest, aby Minister Finansów podjął działania mające na celu wyznaczenie jednolitej ścieżki postępowania dla poszczególnych dysponentów w trakcie reorganizacji.

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

1. Budżet państwa został wykonany zgodnie z ustawą budżetową na rok 2020. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawa ta nie obejmowała wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa i mających wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa.

Dochody budżetu państwa wyniosły 419,8 mld zł i były o 5,3% wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz o 4,8% wyższe niż w 2019 r.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 504,8 mld zł, w tym 11,6 mld zł stanowiły wydatki, które w 2020 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Zrealizowane wydatki były o 0,6% niższe od limitu określonego w ustawie budżetowej i o 21,8% wyższe od wydatków wykonanych w 2019 r.

Deficyt budżetu państwa osiągnął wartość 85 mld zł. Był on niższy o 22,3% od deficytu ustalonego w ustawie budżetowej. Jednocześnie deficyt budżetu państwa w roku 2020 był ponad sześciokrotnie wyższy niż w roku poprzednim.

2. Dochody budżetu środków europejskich w 2020 r. wyniosły 79 mld zł i były o 8,4% wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz o 7,5% wyższe od dochodów otrzymanych w 2019 r. Tak jak w latach wcześniejszych, wielkość tych dochodów była w 2020 r. zależna przede wszystkim od kwoty transferów z Unii Europejskiej oraz kwoty wydatków wynikającej z realizacji płatności.

Wydatki budżetu środków europejskich w 2020 r. wyniosły 80,8 mld zł, co stanowiło 89,9% planu. Wydatki te były o 14% wyższe niż w 2019 r.

W odróżnieniu od 2019 r., który zakończył się z nadwyżką w budżecie środków europejskich, w 2020 r. w budżecie tym wykazano deficyt wynoszący 1,8 mld zł. Wartość ta była znacznie mniejsza od wartości deficytu zaplanowanego w ustawie budżetowej na 2020 r. w kwocie 17 mld zł.

3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2020 r. odbywało się w szczególnych warunkach wywołanych epidemią COVID-19 i związanymi z nią ograniczeniami w działalności gospodarczej. Kluczową kwestią stało się zapewnienie płynności w warunkach realizacji skrajnie negatywnego scenariusza dotyczącego dochodów i wydatków budżetowych. Zadanie to zostało wypełnione między innymi poprzez wznowienie emisji bonów skarbowych oraz przeprowadzenie sprzedaży obligacji poza przetargami rynkowymi na rzecz dwóch banków krajowych, w wyniku czego pozyskano 67,6 mld zł.

4. Średni stan wolnych środków był w 2020 r. aż o 56% wyższy niż w 2019 r. Jednocześnie o 48% wzrosły potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa. Stan wolnych środków wynoszący na koniec 2020 r. 66,4 mld zł wynikał między innymi ze zgromadzenia na odrębnym rachunku środków niezbędnych do sfinansowania wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego w wysokości 11,6 mld zł oraz z wpływu w grudniu 2020 r. środków z Unii Europejskiej w wysokości 15,1 mld zł. Przyrost średnich stanów wolnych środków doprowadził do wzrostu kosztów zarządzania płynnością. Były one o 190 mln zł wyższe niż w 2019 r., mimo obniżenia stóp procentowych będących podstawą ustalenia kosztów długu nowo wyemitowanego oraz

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

długu o zmiennym oprocentowaniu. Biorąc jednak pod uwagę, że zwiększenie poziomu środków miało wymiar ostrożnościowy, uzasadniony w warunkach dużej niepewności spowodowanej epidemią COVID-19, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zarządzanie płynnością w 2020 r.

5. Dług Skarbu Państwa został zwiększony w 2020 r. o 124,1 mld zł, głównie w celu sfinansowania deficytu budżetu państwa (85 mld zł). Tak wysoki deficyt wynikał ze zwiększenia wydatków budżetu państwa w warunkach epidemii. Na wzrost długu wpłynęła także rosnąca skala operacji finansowych, które nie powiększały deficytu budżetu państwa. W 2020 r. operacje tego typu osiągnęły wartość blisko 30 mld zł, czyli ponad dwukrotnie wyższą niż w 2019 r. Do operacji tych należało nieodpłatne przekazanie skarbowych papierów wartościowych podmiotom uprawnionym na podstawie innych ustaw niż ustawa budżetowa (18,3 mld zł) oraz pożyczka dla Funduszu Solidarnościowego ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej (11,5 mld zł)⁶, która najprawdopodobniej zostanie umorzona, tak jak stało się to w przypadku pożyczki z 2019 r. (8,7 mld zł).
6. Dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny na koniec 2020 r. byłyby znacznie wyższe, gdyby wszystkie zadania sektora rządowego związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i ograniczaniem skutków gospodarczych epidemii zostały sfinansowane bezpośrednio z budżetu państwa, a nie z wykorzystaniem Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w Banku Gospodarstwa Krajowego. Podmioty te w 2020 r. zapewniły środki na zadania publiczne, emitując obligacje o wartości 166,1 mld zł, których spłata i obsługa są objęte gwarancjami Skarbu Państwa. Nie są to jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, w związku z tym ich zobowiązania nie są wliczane do wymienionych kategorii długu według regulacji krajowych. Tego typu operacje nie pozostają jednak poza statystyką długu według zasad określonych przez Komisję Europejską. W efekcie na koniec 2020 r. wystąpiła historycznie największa różnica między wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczoną według metodologii unijnej, a państwowym długiem publicznym, liczonym według metodologii krajowej. Sięgnęła ona 224,3 mld zł, to jest blisko 10% produktu krajowego brutto.
7. Zastosowana formuła finansowania zadań publicznych przez emisję obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 spowodowała, że relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto w 2020 r. nie przekroczyła i w 2021 r. nie powinna przekroczyć 55%. Nie powinno być zatem konieczne wdrożenie rozwiązań stabilizujących finanse publiczne, przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. Łączne koszty obsługi długu w takiej formule będą jednak wyższe, niż gdyby był to dług zaciągany bezpośrednio przez Skarb Państwa. Koszty te w ostatecznym rozrachunku najprawdopodobniej i tak obciążą Skarb Państwa. Podważa to racjonalność utrzymywania konstytucyjnego limitu państwowego długu publicznego w dotychczasowej formie oraz powiązanych z nim procedur ostrożnościowych, w sytuacji, gdy tworzone są rozwiązania umożliwiające ich obejście za cenę ponoszenia wyższych kosztów obciążających państwo i obywateli.

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

8. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz obowiązujących zasad prawnych, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie to przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań, a także deficytu budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w wyniku istotnie większej skali zastosowania w 2020 r. mechanizmów obniżających przejrzystość realizacji budżetu, sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.

⁶ W 2020 r. Fundusz Solidarnościowy otrzymał dwie pożyczki. Pożyczka udzielona przez Fundusz Rezerwy Demograficznej w wysokości 11,5 mld zł spowodowała wzrost długu Skarbu Państwa (w 2019 r. było to 8,7 mld zł). Udzielenie pożyczki przez Fundusz Pracy w kwocie 4 mld zł (w 2019 r. było to również 4 mld zł) nie wpłynęło na wzrost długu Skarbu Państwa. Wynika to z różnego statusu prawnego obu funduszy udzielających pożyczek.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

9. Dane wykazane w tym sprawozdaniu są wiarygodne i wynikają ze sprawozdań poszczególnych dysponentów budżetu państwa. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na kwoty prezentowane w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa.
10. Najwyższa Izba Kontroli wyraża również pozytywną opinię o prawidłowości sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych przez dysponentów części budżetowych. Opinię wyrażono na podstawie obiektywnych dowodów uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli, opartą na międzynarodowych standardach badania.
11. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe 79 dysponentów części budżetowych (94% objętych kontrolą) oraz 91 dysponentów trzeciego stopnia (93,8% objętych kontrolą), w tym wszystkich dysponentów części budżetowych i ośmiu z dziewięciu dysponentów trzeciego stopnia, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych.
12. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na prawidłowość danych wykazanych w Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.
13. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prawidłowość ksiąg rachunkowych 19 z 20 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów środków budżetowych. U dysponentów tych nie stwierdzono nieprawidłowości lub ich skala i charakter, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych. W jednej z kontrolowanych jednostek (część Informatyzacja obsługiwana przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów) odstąpiono od oceny prawidłowości ksiąg rachunkowych, ponieważ dane zawarte w ewidencji księgowej były niespójne, zarówno pod względem zasady podwójnego zapisu operacji księgowych, jak i pod względem zasady zgodności danych na koniec i początek okresów sprawozdawczych, co wykluczało ich wiarygodność.
14. W wyniku dokonania licznych zmian w strukturze Rady Ministrów w 2020 r., w tym w szczególności w ostatnich trzech miesiącach roku, księgi rachunkowe dla części budżetowych, w których dokonano zmiany dysponenta, prowadzone były w niektórych przypadkach przez dotychczasowych dysponentów w ich systemach finansowo-księgowych. Oznacza to, że w księgach tych nie dokonano operacji odzwierciedlających tak istotne zmiany, jak zniesienie urzędu obsługującego danego dysponenta. Niejednokrotnie również zmiany w zakresie obsługi finansowo-księgowej następowały ze znaczną zwłoką. Poważnym problemem była również kwestia majątku, który był przypisany do omawianych części i na dzień zakończenia kontroli, co do zasady, nie został zinwentaryzowany ani przejęty. Wewnętrzne regulacje dotyczące gospodarki finansowej były niejednokrotnie aktualizowane z mocą wsteczną i kilkumiesięcznym opóźnieniem. Mimo podejmowania przez dysponentów przejmowanych części działań, mających na celu umożliwienie kontynuacji działalności, proces ten praktycznie nie znalazł odzwierciedlenia w szeroko pojętym obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości. Mając na uwadze powyższe ustalenia kontroli, jak również fakt, iż coraz częściej w trakcie roku wprowadzane są zmiany w strukturze Rady Ministrów (czasami kilkukrotne w odniesieniu do jednej części), zasadne jest podjęcie przez Ministra Finansów działań zmierzających do ujednoczenia praktyk stosowanych przez dysponentów w sytuacji przekształcania jednostek.

Warunki realizacji ustawy budżetowej

15. W 2020 r. realna wartość światowej gospodarki zmniejszyła się względem wartości z 2019 r. o 3,4%. W gospodarkach rozwiniętych produkt krajowy brutto był średnio o 4,7% niższy niż w roku poprzednim.
16. W krajach będących głównymi importerami towarów z Polski wystąpiła głęboka recesja. Wartość niemieckiej gospodarki była w 2020 r. o 4,9% niższa niż w 2019 r., podczas gdy wartość gospodarki Czech zmniejszyła się o 5,6%, Wielkiej Brytanii o 9,8%, Francji o 8,1%, a Włoch o 8,9%.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

17. Realna wartość produktu krajowego brutto w Polsce zmniejszyła się w 2020 r. w stosunku do 2019 r. o 2,7%. Czynniki pozytywnie oddziałującymi na wzrost gospodarczy w Polsce w czasie epidemii było spożycie publiczne oraz saldo obrotów z zagranicą. Dodatni wpływ obu tych czynników na dynamikę produktu krajowego brutto pozwolił częściowo zrównoważyć negatywne skutki ograniczenia poziomu konsumpcji i inwestycji. Spożycie publiczne wzrosło w 2020 r. o 4,4% względem poziomu z 2019 r. Wzrost ten wynikał między innymi ze zwiększonych wydatków w sektorze ochrony zdrowia, a także był efektem podwyżki wynagrodzeń w sferze budżetowej.
18. Dodatnie saldo obrotów towarowych z zagranicą przyczyniło się do rekordowej nadwyżki na rachunku bieżącym bilansu płatniczego, która w 2020 r. wyniosła 82,4 mld zł, czyli 3,5% produktu krajowego brutto. Po raz ostatni tak wysoką nadwyżkę na rachunku bieżącym Polska osiągnęła w połowie lat 90-tych ubiegłego wieku.
19. Realna wartość konsumpcji w Polsce była w 2020 r. niższa o 3% w porównaniu z 2019 r., na co duży wpływ miało ograniczenie działalności handlowej i usługowej, a także niepewność konsumentów dotycząca przebiegu i przyszłych skutków epidemii. Nakłady brutto na środki trwałe zmniejszyły się realnie o 9,6%. Stopa inwestycji w gospodarce narodowej obniżyła się do 16,7%, osiągając tym samym najniższą wartość spośród 11 państw Unii Europejskiej położonych w Europie Środkowo-Wschodniej. Dla porównania stopa inwestycji w Czechach przekraczała w 2020 r. 25% produktu krajowego brutto, a na Węgrzech – 27%. Stopę inwestycji powyżej 20% produktu krajowego brutto odnotowano także w Estonii, Chorwacji, Litwie, Łotwie i Rumunii.
20. W okresie od grudnia 2019 r. do grudnia 2020 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wzrosła z 5,2% do 6,2%. Jednocześnie zgodnie z metodologią BAEL, w Polsce bez pracy pozostawało w 2020 r. średnio 3,2% ludności aktywnej zawodowo⁷. Oznacza to, że Polska miała drugą po Czechach, najniższą stopę bezrobocia w Unii Europejskiej. W województwie wielkopolskim odnotowano najniższą stopę bezrobocia (1,8%) spośród 229 regionów Unii Europejskiej, dla których były dostępne dane. Województwo lubuskie, ze stopą bezrobocia na poziomie 2,2%, zajęło w tym zestawieniu czwartą pozycję, a obszar warszawski stołeczny dziewiątą.
21. W 2020 r. gospodarka polska rozwijała się w warunkach podwyższonej inflacji. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 3,4% (rok wcześniej 2,3%). Szczególnie wysoki był wzrost cen administrowanych o 8,4% oraz wzrost cen żywności, który w 2020 r. wyniósł 5%. Uwzględniając również dane z roku 2019, można wskazać, że ceny żywności w dwóch ostatnich latach wzrosły o ponad 10%. Ponadto w 2020 r. wzrosły, między innymi, ceny użytkowania mieszkania i nośników energii (o 7,3%) oraz ceny towarów i usług związanych ze zdrowiem (o 4,8%). Zmniejszyły się natomiast ceny transportu (o 5,6%) oraz ceny odzieży i obuwia (o 2,6%).
22. Na koniec 2020 r. Polskę zamieszkiwało 38 265 tys. osób, czyli o 118 tys. mniej niż rok wcześniej, ale wciąż o 192 tys. więcej niż w 1990 r. Znacznie większe zmiany dotyczyły wskaźników dzietności – w 1990 r. urodziło się w Polsce 547,7 tys. dzieci, a w 2020 r. już tylko 355,3 tys., o 20 tys. mniej niż rok wcześniej i o 47 tys. mniej niż w 2017 r.
23. Sytuacja zdrowotna mieszkańców Polski w dobie epidemii COVID-19 uległa pogorszeniu. Oczekiwana długość życia od momentu narodzin wyniosła w 2020 r. 76,6 roku, czyli najmniej od 10 lat, podczas gdy jeszcze w 2019 r. długość tę szacowano na 78 lat. Skrócenie się oczekiwanej długości życia dotyczyło zarówno kobiet, jak i mężczyzn, chociaż w przypadku kobiet wartość ta wyniosła w 2020 r. 80,8 roku, a w przypadku mężczyzn zaledwie 72,6 roku. W 2020 r. zmarło w Polsce 477,4 tys. osób, czyli o 67,7 tys. więcej niż w 2019 r. Od zakończenia drugiej wojny światowej do 2019 r. przyrost naturalny nigdy nie był niższy od -0,9 na 1000 mieszkańców, natomiast w 2020 r. wyniósł on zaledwie -3,28.

Oprócz tego w 2020 r. znacząco zmniejszyła się liczba osób leczących się i badających się ze względu na ograniczenia w dostępie do służby zdrowia i obawy przed zarażeniem SARS-CoV-2.

⁷ Stopa bezrobocia liczona według metodologii badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) różni się od stopy bezrobocia rejestrowanego tym, że do bezrobotnych zalicza się jedynie osoby, które aktywnie poszukują pracy i są gotowe ją podjąć nie później niż w następnym tygodniu, nie wystarczy zatem sam fakt zarejestrowania się w urzędzie pracy.

⁸ Przyrost naturalny to różnica między liczbą urodzeń żywych i liczbą zgonów w danym okresie.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

24. W 2020 r. poprawie uległa sytuacja na rynku mieszkaniowym ze względu na znaczące zwiększenie liczby mieszkań oddanych do użytkowania. Korzystnie prezentowała się też sytuacja związana z bezpieczeństwem obywateli.

Założenia makroekonomiczne

25. W uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy budżetowej na rok 2020 przyjęto ostrożny scenariusz makroekonomiczny. Założono, że wartość produktu krajowego brutto będzie w 2020 r. o 4,6% mniejsza niż w 2019 r. Sytuacja gospodarcza w Polsce okazała się korzystniejsza od prognozowanej, gdyż produkt krajowy brutto zmniejszył się o 2,7%.

26. Na lepszą od prognozowanej sytuację gospodarczą Polski wpływ miał wyższy wynik eksportu netto (o 9,1 punktu procentowego w stosunku do prognozy zawartej w nowelizacji ustawy budżetowej) oraz wyższe spożycie ogółem (o 1,3 punktu procentowego). Dynamika spożycia prywatnego była wyższa o 1,1 punktu procentowego w stosunku do wartości, którą przyjęto w projekcie nowelizacji, a dynamika spożycia publicznego była wyższa o 1,9 punktu procentowego.

Saldo obrotów towarowych okazało się korzystniejsze od szacowanego w projekcie nowelizacji (o 5,1 mld euro) na skutek wyższej dynamiki eksportu.

27. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku 2020 (6,2%) była o 1,8 punktu procentowego niższa od prognozowanej. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 6326 tys. etatów. Choć było ono niższe niż w 2019 r. o 69 tys. etatów, to jednak przewyższało o 61 tys. liczbę etatów przyjętą w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej.

W porównaniu z poprzednim rokiem wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw wzrosły w 2020 r. realnie o 1,2% (w 2019 r. o 4,1%), a w sferze budżetowej o 5,5% (w 2019 r. o 5,2%). Niższy niż przed rokiem był realny wzrost przeciętnej emerytury i renty z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych (o 0,4 punktu procentowego), natomiast nieznacznie wyższy – realny wzrost przeciętnej emerytury i renty rolników indywidualnych (o 0,1 punktu procentowego).

28. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2020 r. był o 0,1 punktu procentowego wyższy od szacowanego. Stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego ukształtowała się na poziomie 0,5%, tj. zgodnym z prognozą do nowelizacji ustawy budżetowej. W 2020 r. nastąpiło osłabienie średniorocznego kursu złotego wobec euro i dolara amerykańskiego w porównaniu z kursami z roku poprzedniego. W relacji do prognozy, średnioroczny kurs złotego wobec dolara był nieznacznie niższy, a w przypadku euro wyższy.

Opracowanie ustawy budżetowej i jej nowelizacji

29. W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano, po raz pierwszy od wielu lat, zrównoważony budżet państwa. Zarówno dochody, jak i wydatki miały wynieść 435,3 mld zł. Kwoty te były wyższe odpowiednio o 12,3% i 4,6% od wielkości planowanych w ustawie budżetowej na rok 2019.

30. Wydatki zaplanowane w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. przekroczyły o 5,6 mld zł dopuszczalną wielkość wynikającą z prawidłowo zastosowanej reguły wydatkowej. Wynikało to z zawyżenia o 5,7 mld zł limitu wydatków obliczonego dla budżetu państwa na podstawie tej reguły. Zgodnie z regułą wydatkową wydatki budżetu państwa zaplanowane w ustawie budżetowej nie powinny przekroczyć 429,8 mld zł.

31. W ustawie z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020⁹ przewidziano szereg rozwiązań umożliwiających sfinansowanie wydatków ze środków pozabudżetowych w celu przyjęcia zrównoważonego budżetu państwa. Rozwiązania te pozwoliły na obniżenie wydatków planowanych w budżecie państwa o 20,7 mld zł. Blisko 75% tej kwoty stanowiły wydatki Funduszu Solidarnościowego przeznaczone na wypłatę dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego

⁹ Dz. U. poz. 278.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

dla emerytów i rencistów wraz z kosztami obsługi (w szacowanej kwocie 11,3 mld zł), a także na wypłatę rent socjalnych i zasiłków pogrzebowych wraz z kosztami obsługi (4 mld zł). Co istotne, Fundusz Solidarnościowy nie dysponował własnymi przychodami pozwalającymi na sfinansowanie tych wydatków. Pomimo że na koniec 2019 r. fundusz ten posiadał zobowiązania wobec Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz Funduszu Pracy z tytułu pożyczek w łącznej kwocie 12,7 mld zł, to jako źródło finansowania wskazanych wyżej wydatków przewidziano kolejne pożyczki. Takie rozwiązanie, chociaż oparte na przepisach prawa, należy ocenić negatywnie jako zmniejszające przejrzystość finansów publicznych i dające niepełny obraz zrównoważonego budżetu państwa.

32. Ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020¹⁰ obniżono prognozę dochodów budżetu państwa o 36,7 mld zł (czyli o 8,4%), do kwoty 398,7 mld zł. Jednocześnie zwiększono plan wydatków o 72,7 mld zł (czyli o 16,7%) do kwoty 508 mld zł. Największe zmiany w stosunku do ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. polegały na obniżeniu prognozy dochodów podatkowych o 40,3 mld zł, w tym głównie dochodów z podatku od towarów i usług o 26,5 mld zł i dochodów z podatku akcyzowego o 6,7 mld zł. Największy wzrost wydatków zaplanowano w trzech częściach:

- *Zabezpieczenie społeczne*, gdzie zwiększony o 26,5 mld zł (czyli o 3107%) limit wydatków miał umożliwić dokonanie wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Solidarnościowego na realizację zadań społecznych;
- *Transport*, w związku z zaplanowaniem 12,1 mld zł (wzrost o 97,6%) przeznaczonych przede wszystkim na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego (2,5 mld zł) i Funduszu Dróg Samorządowy¹¹ (3,8 mld zł);
- *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* – limit wydatków zwiększono o 12,5 mld zł (czyli o 27,9%) przede wszystkim po to, aby sfinansować wpłatę do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 12 mld zł w celu ograniczenia ryzyka wpływu epidemii COVID-19 na otoczenie makroekonomiczne oraz ryzyka systemowego z niezakończonych prac nad ustawą o reformie Otwartych Funduszy Emerytalnych.

Deficyt budżetu państwa (109,3 mld zł) zaplanowany został ostrożnie. Po ośmiu miesiącach 2020 r. zaawansowanie realizacji planu wydatków budżetu państwa (przed zmianą ustawy budżetowej) wyniosło 64,8%, a średnie miesięczne wydatki wyniosły w tym okresie 35,3 mld zł. Po zmianie ustawy budżetowej planowano zrealizować w ostatnich czterech miesiącach roku wydatki w łącznej wysokości 225,8 mld zł, tj. średniomiesięcznie w wysokości 56,5 mld zł. Zakładano więc zwiększenie średniomiesięcznych wydatków aż o 60%.

Przy planowaniu nowelizacji ustawy budżetowej nie obowiązywał limit wydatków ustalony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. Zawieszenie obowiązywania tej reguły wynikało z ogłoszenia w dniu 20 marca 2020 r. stanu epidemii w Polsce oraz z faktu, że prognozowana w projekcie nowelizacji dynamika produktu krajowego brutto w 2020 r. była mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od średniej dynamiki produktu krajowego brutto w latach 2013–2018.

33. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020, w planie wydatków budżetu państwa uwzględniono środki na zadania przewidziane do realizacji w 2021 r., w kwocie co najmniej 49,4 mld zł. Uwzględniając zasadę roczności budżetu oraz mając na celu zapewnienie przejrzystości finansów publicznych i porównywalności danych, należy wskazać, że środki te, z uwagi na planowany termin ich wydatkowania, powinny zostać ujęte w budżecie państwa na rok 2021. Prace nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2020 oraz nad projektem ustawy budżetowej na rok 2021 prowadzone były równocześnie.
34. W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w wysokości 71,4 mld zł, czyli o 2,5% wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2019. Wydatki tego budżetu zaplanowano w wysokości 88,4 mld zł, tj. o 3,7% wyższej niż przed rokiem. Deficyt budżetu środków europejskich ustalono w kwocie 17 mld zł, tj. o 8,9% wyższej niż w ustawie budżetowej z roku poprzedniego.

¹⁰ Dz. U. poz. 1919.

¹¹ Od 31 grudnia 2020 r. funkcjonuje pod nazwą: Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. Nazwę funduszu zmieniono ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

35. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej zarówno prognozę dochodów budżetu środków europejskich, jak i plan wydatków zwiększono o 1,5 mld zł, tj. odpowiednio o 2,1% i 1,7%. Wzrost dochodów związany był głównie z aktualizacją prognozy wpływów z Komisji Europejskiej, a wydatków – z zapewnieniem pomocy dla rolników oraz małych i średnich przedsiębiorstw, prowadzących działalność związaną z przetwarzaniem, wprowadzaniem do obrotu lub rozwojem produktów rolnych, szczególnie dotkniętych kryzysem spowodowanym epidemią COVID-19.

Realizacja ustawy budżetowej

36. W 2020 r., w związku z zaistniałą sytuacją kryzysową spowodowaną epidemią COVID-19, Prezes Rady Ministrów został wyposażony w szereg uprawnień do zarządzania realizacją budżetu państwa. Mógł on między innymi:

- wydawać Ministrowi Finansów wiążące polecenia zmiany przeznaczenia rezerwy celowej (art. 15zm ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹², zwana dalej: ustawą o COVID-19);
- dokonywać, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa (art. 31 ust. 1 ustawy o COVID-19);
- podejmować decyzje o zablokowaniu planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa (art. 31 ust. 2 ustawy o COVID-19);
- wydawać dysponentom części budżetu państwa, a w zakresie rezerw celowych również ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, wiążące polecenia wpłaty środków do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹³, zwana dalej ustawą zmieniającą ustawę o COVID-19);
- wydawać kierownikom jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14 ustawy o finansach publicznych, wiążące polecenia wpłaty środków pieniężnych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, określając ich wysokość oraz termin wpłaty (art. 65 ust. 16 ustawy zmieniającej ustawę o COVID-19).

37. W budżecie państwa rozdysponowano 86,1% środków rezerwy ogólnej, 99,1% środków ujętych w rezerwach celowych budżetu państwa oraz 81,6% środków ujętych w rezerwach celowych budżetu środków europejskich. Prawie 14,5 mld zł środków zaplanowanych w rezerwach budżetu państwa przeznaczono na zwalczanie i przeciwdziałanie COVID-19. Z tego 112,6 mln zł pochodziło z rezerwy ogólnej¹⁴, a 14,3 mld zł z rezerw celowych budżetu państwa¹⁵.

38. Wydatki budżetu państwa przeznaczone na zwalczanie i przeciwdziałanie negatywnym skutkom wywołanym COVID-19 wyniosły 15,7 mld zł, zaś z budżetu środków europejskich 7,6 mld zł. W przeważającej części środki przeznaczone na walkę z epidemią pochodziły jednak ze źródeł pozabudżetowych, tj. z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (92,7 mld zł) oraz z Tarcz finansowych Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (63,5 mld zł).

39. W wyniku decyzji, które nie miały podstaw prawnych, powierzono Poczcie Polskiej S.A. i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. przygotowanie i realizację wyborów powszechnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 10 maja 2020 r. w trybie korespondencyjnym. W konsekwencji tych działań na podstawie art. 117a–117c ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wspar-

¹² Dz. U. poz. 1842, ze zm.

¹³ Dz. U. poz. 568, ze zm.

¹⁴ 23,4% środków rozdysponowanych z tej rezerwy.

¹⁵ 40,7% środków rozdysponowanych z rezerw celowych.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

cia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2¹⁶ wypłacono w 2020 r. z budżetu państwa (z części Krajowe Biuro Wyborcze) na rzecz tych podmiotów kwotę 56,5 mln zł tytułem jednorazowej rekompensaty.

40. Minister Finansów realizował działania dotyczące rozdysponowania rezerw oraz blokowania planowanych wydatków zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, ustawy o COVID-19 oraz poleceniami Prezesa Rady Ministrów.
41. W 2020 r. w budżecie państwa zablokowano wydatki w kwocie 14 mld zł. Dla porównania, w trakcie 2019 r. dokonano blokady wydatków budżetu państwa w wysokości 23 mld zł. Ponad 13 mld zł wydatków zablokowanych w 2020 r. przeznaczono na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19.
42. Wydatki, które nie wygasły z upływem roku 2020, dotyczyły realizacji 1186 zadań o łącznej wartości 11,6 mld zł. Wydatki te były ponad osiemdziesięciokrotnie wyższe niż w roku poprzednim, w którym wyniosły 138,3 mln zł. Stanowiły one 2,3% wydatków ogółem budżetu państwa. W wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem 2020 r., ponad 60% (czyli co najmniej 7,2 mld zł) dotyczyło finansowania zadań przewidzianych do realizacji w 2021 r.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

43. Dochody budżetu państwa wyniosły 419,8 mld zł i były o 5,3%, tj. o 21,1 mld zł wyższe od planu określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej. Prognoza dochodów została sporządzona prawidłowo.
44. Przekroczenie prognozy dochodów zostało spowodowane przede wszystkim wyższymi niż założono dochodami podatkowymi. Dochody te były o 5,9% wyższe od prognozy zawartej w znowelizowanej ustawie budżetowej. Z tytułu dochodów podatkowych do budżetu państwa wpłynęło 370,3 mld zł, czyli o 20,5 mld zł więcej niż założono. Zdecydowało o tym przede wszystkim wyższe o 14,6 mld zł wykonanie dochodów z podatku od towarów i usług. Warunki makroekonomiczne gromadzenia dochodów podatkowych panujące w drugim półroczu 2020 r. okazały się lepsze niż przewidywano na etapie nowelizacji ustawy budżetowej. Na poziom osiągniętych dochodów podatkowych korzystnie wpłynęły także wdrażane od kilku lat działania uszczelniające system podatkowy.
45. Dochody podatkowe w 2020 r. były również wyższe – o 0,8%, tj. o 3 mld zł – od dochodów podatkowych wykonanych w roku poprzednim. O 3,3% wzrosły dochody z podatku dochodowego od osób prawnych, a o 2% dochody z podatku od towarów i usług. Niższe natomiast, o 2,5%, były dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, a dochody z podatku akcyzowego zmniejszyły się o 0,8%. Poza uwarunkowaniami makroekonomicznymi wpływ na zmianę poziomu dochodów miała polityka fiskalna państwa, w szczególności wprowadzenie zmian korzystnych dla podatników rozliczających podatek dochodowy od osób fizycznych według skali podatkowej.
46. Dochody niepodatkowe wykonano w wysokości 47,4 mld zł. Dochody te były wyraźnie wyższe niż w latach 2017–2019, gdy średnio wynosiły 31,3 mld zł. W stosunku do 2019 r. dochody niepodatkowe wzrosły o 51,1%, tj. o 16 mld zł. O ich poziomie zadecydowały wysokie dochody z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (12,1 mld zł) oraz wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego (7,4 mld zł). Podobnie duże wpłaty bank centralny zrealizował poprzednio w 2016 r. i 2017 r., gdy do budżetu państwa wpłynęło z tego tytułu odpowiednio 7,9 mld zł oraz 8,7 mld zł.
47. Należności budżetu państwa wzrosły w trakcie 2020 r. o 4,8 mld zł, osiągając na koniec roku wartość 151,1 mld zł. Większość z nich (prawie 79%) stanowiły należności podatkowe, które wyniosły 119,1 mld zł.

W ostatnich latach wyraźnie zmniejsza się tempo wzrostu należności w stosunku do dochodów ogółem budżetu państwa. W 2017 r. należności wzrosły o wartość odpowiadającą 5,7% dochodów budżetu państwa, w 2018 r. wartość ta była równa 3,5% dochodów budżetu państwa, w 2019 r. – 1,5%, a w 2020 r. – 1,1%.

¹⁶ Dz. U. 695, ze zm.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

48. Stan zaległości podatkowych na koniec 2020 r. przekroczył 109,1 mld zł. Wielkość tę determinowały przede wszystkim zaległości w podatku od towarów i usług powstałe u podmiotów wystawiających fikcyjne faktury, których wykrycie było wynikiem działalności służb skarbowych w latach poprzednich. Dochodzenie zaległych należności w takich sprawach było w większości nieskuteczne, gdyż podmioty, którym wymierzono zobowiązania, nie miały majątku, z którego możliwa byłaby egzekucja.
49. W 2020 r. wyraźnie pogorszyły się wyniki pracy organów egzekucyjnych, które w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷ wyegzekwowały zaległości podatkowe na kwotę 3343,3 mln zł, tj. o 33,1% mniejszą niż w roku poprzednim. Liczba tytułów wykonawczych obejmujących należności podatkowe, zrealizowanych średnio przez jednego zatrudnionego w komórce egzekucyjnej, obniżyła się z 283 w 2019 r. do 220 w 2020 r., a wyegzekwowana kwota z 1208,1 tys. zł do 830 tys. zł. Mniejsza była też liczba kierowanych do egzekucji tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe. Na spadek liczby tytułów oraz słabsze wyniki egzekucji wpłynęły głównie ograniczenia wynikające z sytuacji epidemicznej oraz rozwiązania mające na celu łagodzenie skutków gospodarczych i społecznych epidemii COVID-19.
50. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły w 2020 r. 79 mld zł i były o 8,4% wyższe od dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej oraz o 7,5% wyższe od dochodów wykonanych w 2019 r. Podobnie jak w latach poprzednich, w ich strukturze dominowały dochody zrealizowane w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014–2020 (69%) oraz Wspólnej Polityki Rolnej (25,9%). Ponadto 4,1% dochodów ogółem stanowiły dochody zrealizowane w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. W 2020 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w kwocie 19 mld euro.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

51. Wydatki budżetu państwa w 2020 r. wyniosły 504,8 mld zł. Wydatki te były o 90,5 mld zł, tj. o 21,8% wyższe w porównaniu do roku poprzedniego. Był to zdecydowanie najwyższy, jak dotychczas, wzrost wydatków budżetu państwa w XXI wieku¹⁸. Na wzrost ten wpłynęło przede wszystkim zwiększenie wydatków w dwóch grupach ekonomicznych:
- *dotacje i subwencje* (o 64,1 mld zł w stosunku do roku 2019),
 - *wydatki majątkowe* (o 16 mld zł w stosunku do roku 2019).
52. *Dotacje i subwencje* niezmiennie stanowią zdecydowaną większość wydatków budżetu państwa. Co więcej, ich udział z roku na rok wzrasta. W 2020 r. wydatki w tej grupie stanowiły prawie 60% wydatków ogółem budżetu państwa. Wydatki bieżące jednostek budżetowych tworzyły drugą, pod względem wielkości, grupę wydatków budżetowych. W 2020 r. udział tych wydatków uległ niewielkiemu zmniejszeniu do 17,1% wydatków ogółem budżetu państwa. Udział pozostałych grup wydatków (wydatki majątkowe, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, środki własne Unii Europejskiej) nie przekraczał poziomu 10% wydatków ogółem budżetu państwa.
53. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły w 2020 r. 46,2 mld zł i były o 9,8% wyższe niż w roku poprzednim. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach osiągnęło wartość 6672,6 zł. W porównaniu do roku 2019 przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 9,5%, przy czym wzrost ten w poszczególnych częściach budżetowych był bardzo zróżnicowany.
- W całym analizowanym okresie, tj. od 2017 r., przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 28,1%. W 2020 r. wyniosło ono 5644,3 zł. W tym samym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 23%, osiągając w 2020 r. wartość 7062,8 zł.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

¹⁸ Przed 2020 r. najwyższy w XXI wieku wzrost wydatków budżetu państwa odnotowano w 2001 r. Wyniósł on wtedy 14%, przy średniorocznej inflacji wynoszącej 5,5%.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

54. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 80,8 mld zł, co stanowiło 89,9% planu. Wydatki te były o 14% wyższe niż w 2019 r. Największy udział w wydatkach budżetu środków europejskich (67,2%) miały wydatki przeznaczone na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020. Wyniosły one 54,3 mld zł. W porównaniu do wykonania w 2019 r. wydatki na krajowe programy operacyjne były wyższe o 22,7%, a na programy regionalne o 1,6%. Wydatki poniesione na Wspólną Politykę Rolną (22,5 mld zł) były o 13,8% wyższe niż przed rokiem. Stanowiły one, podobnie jak w 2019 r., 27,8% wydatków ogółem budżetu środków europejskich.
55. Do końca 2020 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014–2020 zawarto z beneficjentami 83,6 tysięcy umów o dofinansowanie projektów. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 312,7 mld zł. Kwota powyższa stanowiła 91,6% alokacji na lata 2014–2020. Suma wydatków kwalifikowalnych wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2020 r. poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach na lata 2014–2020 wyniosła 56,6% alokacji i była o 15,6 punktu procentowego wyższa niż na koniec 2019 r.

Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz inne potrzeby pożyczkowe

56. Deficyt budżetu państwa w 2020 r. wyniósł 85 mld zł, a deficyt budżetu środków europejskich 1,8 mld zł. Z roku na rok rozszerza się krąg podmiotów otrzymujących dofinansowanie poza rachunkiem deficytu budżetu państwa w formie nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych. W 2020 r. wartość tego dofinansowania wyniosła 18,3 mld zł. Ponadto w miejsce dotychczasowych dotacji Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie została udzielona pożyczka w kwocie ponad 0,4 mld zł, która najprawdopodobniej zostanie umorzona. Stosowanie takich operacji zaburza przejrzystość finansów publicznych, gdyż deficyt budżetu państwa nie odzwierciedla skali nierównowagi finansowej Skarbu Państwa.
57. Na wysokość deficytu budżetu państwa w 2020 r. wpływ miało uwzględnienie w wydatkach budżetowych transferu środków na rachunki funduszy celowych i funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości co najmniej 53 mld zł oraz wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego w wysokości 11,6 mld zł. Kwoty te, choć kasowo zaliczone do wydatków poniesionych w 2020 r., będą de facto służyć w większości finansowaniu zadań realizowanych w 2021 r. Dzięki temu w budżecie państwa na 2021 r. zostanie wykazany niższy deficyt od tego, który wynika z rzeczywistej skali finansowania zadań. Stosowanie takich rozwiązań stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu państwa i ogranicza możliwość oceny stopnia równowagi finansowej państwa w poszczególnych latach.
58. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, obejmujące w uproszczeniu wszystkie występujące w ciągu roku płatności, na które nie ma pokrycia w dochodach lub zgromadzonych wcześniej środkach, wyniosły w 2020 r. 50 mld zł i były o połowę niższe niż zaplanowane w znowelizowanej ustawie budżetowej. Potrzeby pożyczkowe wynikające z deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały istotnie zmniejszone przez wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunkach w Banku Gospodarstwa Krajowego, które podlegały konsolidacji w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. Dzięki temu mechanizmowi Minister Finansów przejął w depozyt lub zarządzanie środki w kwocie 31,7 mld zł i częściowo ograniczył rekordowy przyrost długu Skarbu Państwa.
59. Minister Finansów zapewnił pełne sfinansowanie potrzeb pożyczkowych w 2020 r. Środki na ten cel zostały uzyskane głównie w drodze emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych. Saldo finansowania zagranicznego było ujemne. Oznacza to, że zostało zmniejszone zadłużenie zagraniczne nominowane w walutach obcych, które choć oprocentowane jest według niższych stóp procentowych niż zadłużenie krajowe, to objęte jest ryzykiem kursowym. Zmaterializowanie się tego ryzyka mogłoby całkowicie wyeliminować korzyści płynące z różnicy oprocentowania między długiem wyemitowanym w walutach obcych i w złotych. Mniejszy udział inwestorów zagranicznych w kręgu wierzycieli Skarbu Państwa zmniejsza także podatność rynku długu na nagłe zaburzenia. Większa część odsetek wypłacanych przez Skarb Państwa trafia do podmiotów krajowych, bardziej skłonnych do reinwestowania lub wydatkowania pozyskanych w ten sposób środków w Polsce.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

60. W 2020 r. miały miejsce rekordowe przyrosty zadłużenia Skarbu Państwa (o 124,1 mld zł, do blisko 1,1 bln zł), państwowego długu publicznego (o 120,8 mld zł do ponad 1,1 bln zł) oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (o 290,4 mld zł do ponad 1,3 bln zł). Znacznie przekraczały one założenia przyjęte na etapie opracowania ustawy budżetowej na rok 2020. Wzrosty te nastąpiły głównie w wyniku emisji papierów wartościowych służących finansowaniu działań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz negatywnym skutkiem epidemii dla gospodarki. Relacje powyższych kategorii długu do produktu krajowego brutto na koniec 2020 r. także ukształtowały się znacząco powyżej poziomów planowanych na etapie opracowania ustawy budżetowej. W przypadku długu Skarbu Państwa relacja ta sięgnęła 47,2% wobec zakładanych 43,2%, państwowego długu publicznego 47,8% wobec przewidywanych 43,8%, a długu instytucji rządowych i samorządowych 57,5% wobec prognozowanych 46,5%. Oprócz przyrostów zadłużenia przyczynił się do tego spadek produktu krajowego brutto. Prognozy Ministerstwa Finansów wskazują, że w 2021 r. przyrosty wszystkich kategorii zadłużenia nadal będą wysokie. Relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto najprawdopodobniej przekroczy próg 60%, sięgając około 64%. Jest to przejściowo dopuszczone przez Komisję Europejską, jednak w dłuższej perspektywie będzie wymagało prowadzenia polityki gospodarczej w sposób, który doprowadzi do obniżenia tej relacji poniżej wskazanego progu.

Pozabudżetowe jednostki sektora finansów publicznych

61. W załącznikach do ustawy budżetowej na 2020 r. zawarto plany finansowe 35 państwowych funduszy celowych, 67 państwowych osób prawnych, 10 agencji wykonawczych i 10 instytucji gospodarki budżetowej. Liczba pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych uwzględnionych w załączniku do ustawy budżetowej została zwiększona ze 109 w 2019 r. do 122 w 2020 r.

62. W ustawie budżetowej po nowelizacji zaplanowano przychody pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych w łącznej kwocie 400,8 mld zł oraz koszty w kwocie 378,4 mld zł. Zrealizowane przychody wyniosły 446,8 mld zł (w tym 70,1 mld zł stanowiły dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej) i były wyższe od zaplanowanych o 11,5%. Koszty, które wyniosły 404,2 mld zł, były wyższe od zaplanowanych o 6,8%.

Wzrost przychodów i kosztów był głównie skutkiem przekazania państwowym funduszom celowym kwoty 66,7 mld zł ze znajdującego się poza sektorem finansów publicznych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 utworzonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego. W 2020 r. ze środków tych na finansowanie zadań uznawanych przez administrację rządową za związane z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19 przeznaczono 39,3 mld zł.

63. W 2020 r. dysponenci państwowych funduszy celowych zarządzali środkami stanowiącymi równowartość 18,1% produktu krajowego brutto (w 2019 r. 13%), w tym środkami Funduszu Ubezpieczeń Społecznych odpowiadającymi wartości 12,5% produktu krajowego brutto. Zrealizowane w 2020 r. przychody tych funduszy wyniosły 419,8 mld zł i były wyższe od przychodów z 2019 r. o 124 mld zł, tj. o 41,9%. Łączny stan środków państwowych funduszy celowych zwiększył się w 2020 r. o 41,5 mld zł i wyniósł na koniec roku 75,1 mld zł.

64. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że oprócz wzrostu liczby państwowych funduszy celowych w ostatnich latach obserwowana jest tendencja do ustawowego rozszerzania zakresu zadań finansowanych ze środków tych jednostek. Jako przykład można wskazać Fundusz Solidarnościowy, którego ponad 80% kosztów przeznaczono na sfinansowanie dodatkowych rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów oraz na renty socjalne i zasiłki pogrzebowe. Wydatki te nie są finansowane z uzyskanych przez ten fundusz przychodów, lecz z pożyczek udzielonych przez Fundusz Rezerwy Demograficznej i Fundusz Pracy.

Mając na względzie powyższe, jak również wskazane już wcześniej zasilenie państwowych funduszy celowych środkami Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, należy zwrócić uwagę, że coraz więcej zadań władzy publicznej, w tym związanych z przeciwdziałaniem skutkom epidemii COVID-19, jest finansowanych z pominięciem budżetu państwa. Takie finansowanie jest dopuszczone przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

65. W 2020 r. przychody państwowych osób prawnych, których plany finansowe zostały ujęte w załączniku do ustawy budżetowej, wyniosły 12,4 mld zł i w 89,9% pochodziły z prowadzonej działalności. Koszty państwowych osób prawnych osiągnęły wartość 13,7 mld zł i były o 15,9% (tj. o 1,9 mld zł) wyższe niż w 2019 r. Około $\frac{3}{4}$ wskazanych kwot stanowiły przychody i koszty zrealizowane przez trzy jednostki, tj. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

W 2020 r., pierwszy raz od czterech lat, państwowe osoby prawne osiągnęły ujemny wynik finansowy brutto w kwocie 1,3 mld zł. Ujemny wynik odnotowano w 19 jednostkach (w 2019 r. w 16 jednostkach), w tym w dziewięciu parkach narodowych.

66. W 2020 r. agencje wykonawcze osiągnęły przychody w kwocie 13,5 mld zł, tj. o 58,8% wyższe niż w 2019 r. W dalszym ciągu wysoki był udział dotacji z budżetu państwa i środków z Unii Europejskiej w przychodach agencji wykonawczych. W 2020 r. wszystkie agencje otrzymały dotacje, a udział dotacji w przychodach ogółem osiągnął 62,3%. Środki z Unii Europejskiej otrzymało pięć agencji wykonawczych. Najwyższe środki otrzymały Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowe Centrum Nauki, Agencja Rezerw Materiałowych, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Agencja Mienia Wojskowego. Otrzymały one łącznie 7,7 mld zł, co stanowiło 91,3% dotacji udzielonych wszystkim agencjom wykonawczym. Koszty agencji w 2020 r. wyniosły 11,9 mld zł i były o 45,5% wyższe niż w 2019 r. Agencje wykonawcze osiągnęły w 2020 r. zysk netto w łącznej kwocie 1050 mln zł. Był to pierwszy raz w objętym analizą czteroletnim okresie, kiedy jednostki te nie odnotowały straty. Decydujący wpływ na ten wynik miał zysk netto Agencji Rezerw Materiałowych w wysokości 1408,5 mln zł.

67. W 2020 r. przychody wszystkich instytucji gospodarki budżetowej wyniosły 1072,5 mln zł i były o 39,8 mln zł niższe (o 3,6%) w porównaniu z przychodami w 2019 r. Koszty tych instytucji wyniosły natomiast 1081,5 mln zł i były o 1,5% niższe niż w 2019 r. W konsekwencji strata finansowa netto wyniosła w 2020 r. 10 mln zł, wobec wykazanego w 2019 r. zysku w wysokości 6,2 mln zł.

Sytuacja Finansów Publicznych

68. Z treści *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.* wynika, że dochody sektora finansów publicznych w 2020 r. wyniosły 1028,9 mld zł, a wydatki 1058,3 mld zł. Deficyt w wysokości 29,4 mld zł był znacząco niższy od średniego deficytu sektora finansów publicznych wykazanego w poprzednich dziesięciu latach. Jednocześnie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczony zgodnie z metodologią Unii Europejskiej, wyniósł w 2020 r. 161,5 mld zł i był aż 5,5-krotnie wyższy od deficytu sektora finansów publicznych. Tak wysoka różnica wskazuje na to, że zawarte w wyżej wymienionym sprawozdaniu zestawienie danych o sektorze finansów publicznych, sporządzone na podstawie metodologii krajowej, ma niewielką przydatność z punktu widzenia oceny sytuacji finansowej państwa. Zmiana tego stanu wymagałaby istotnych zmian metodologicznych.

69. Dochody publiczne z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto, stanowiące wskaźnik obciążenia fiskalnego gospodarki, sukcesywnie zwiększały się z 32,2% w 2010 r. do 36,7% w 2020 r. Na tle Unii Europejskiej wartość ta była umiarkowana. Polska nie wyróżniała się zatem negatywnie pod względem poziomu fiskalizmu. Średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej w 2020 r. wyniosła 41,4% produktu krajowego brutto. Pod względem wysokości tego wskaźnika Polska zajmowała 16 miejsce w Unii Europejskiej.

70. Na wysoki wzrost wydatków publicznych w 2020 r. wpływ miała zarówno dynamika wydatków bieżących, jak i dynamika wydatków majątkowych. Wydatki bieżące sektora finansów publicznych były o 14,8% wyższe niż w 2019 r., przy czym nie da się wyróżnić jednego głównego czynnika tego wzrostu w sytuacji, gdy niemal wszystkie kategorie wydatków cechowały się podwyższoną dynamiką. W odróżnieniu od sektora przedsiębiorstw, w którym skutki recesji przełożyły się na obniżenie skali inwestycji, w sektorze finansów publicznych utrzymał się wysoki poziom wydatków majątkowych. W 2020 r. wydatki majątkowe sektora finansów publicznych były o 13,5% wyższe niż w roku poprzednim i wyniosły 113,9 mld zł.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

71. W 2020 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł w relacji do produktu krajowego brutto 7%. Z podobną skalą nierównowagi finansowej państwa Polska miała już do czynienia w latach 2009–2010, gdy deficyt kształtował się na poziomie 7,3–7,4% produktu krajowego brutto, mimo znacznie korzystniejszej sytuacji gospodarczej niż w 2020 r. W porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej Polska w 2020 r. wykazała umiarkowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych. Czternaście państw Unii Europejskiej miało niższy deficyt od Polski, a dwanaście wyższy.

Nieprawidłowości i problemy systemowe

72. Stwierdzone w 2020 r. nieprawidłowości dotyczyły, co do zasady, zagadnień powtarzających się co roku w kontroli wykonania budżetu państwa. W 2020 r. wzrosła jednak ich skala. Świadczy o tym zmniejszenie udziału ocen pozytywnych w ogólnej liczbie ocen sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli z 81,8% w 2019 r. do 78,3% w 2020 r. W znacznie większym zakresie niż dotychczas zastosowano także różnorodne rozwiązania zaburzające przejrzystość i roczność realizacji budżetu państwa.

Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków, uchybień w udzielaniu i wykorzystaniu dotacji, błędów w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych, opóźnień w blokowaniu niewykorzystanych środków oraz niedochodzenia należności budżetowych. W dalszym ciągu istotna pozostaje skala nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym dotyczących rzetelnego prowadzenia postępowań i dokumentowania prowadzonych czynności. Utrzymują się również problemy z prawidłowym funkcjonowaniem mechanizmów kontroli zarządczej, polegające między innymi na nieskutecznym nadzorze nad terminowym dochodzeniem należności Skarbu Państwa.

Do istotnych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. zaliczyć również należy:

- ujęcie przez Ministra Finansów w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej wydatków przewidzianych do realizacji w 2021 r. (w kwocie co najmniej 49 442,7 mln zł), niezgodnie z zasadą roczności budżetu;
- zawyżenie przez Ministra Finansów limitu wydatków budżetu państwa zaplanowanych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. o 5555,6 mln zł;
- nieustalenie zakresu rzeczowego i niezwyfikowanie przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej możliwości wydatkowania przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie dotacji w wysokości 282 mln zł, w rezultacie czego w 2020 r. środki te nie zostały wykorzystane;
- przyznanie przez Ministra Finansów wybranym jednostkom samorządu terytorialnego z rezerwy subwencji ogólnej środków w wysokości 69,4 mln zł na podstawie kryterium nieprzewidzianego w przepisach;
- przekazanie przez Ministra Zdrowia zaliczki na zakup respiratorów bez zabezpieczenia płatności; wykonawca nie wywiązał się z umowy ani dotąd nie zwrócił środków w wysokości 55 mln zł;
- sporządzenie sprawozdań budżetowych w częściach Informatyzacja i Środowisko na podstawie niewiarygodnych danych, przez co niemożliwe było wydanie opinii o sprawozdawczości;
- ustanowienie przez Rzecznika Praw Dziecka bez podstaw prawnych Przewodniczącego Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 dysponentem trzeciego stopnia w związku z nieuwzględnieniem Komisji w klasyfikacji części budżetowych przez Ministra Finansów;
- brak skutecznych działań zmierzających do zakończenia budowy systemu CEPIK 2.0 w zakresie Centralnej Ewidencji Kierowców 2.0.

W wystąpieniach pokontrolnych do Ministra Finansów Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na wzrost skali operacji ograniczających przejrzystość finansów publicznych. Należały do nich w szczególności transfery i finansowanie zadań poza rachunkiem wydatków i deficytu budżetu państwa. Oprócz tego wskazała,

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

że planowanie nadmiernych rezerw celowych ograniczało przejrzystość ustawy budżetowej i nie służyło poprawie rzetelności planowania. Z kolei rezerwa ogólna planowana była w wysokości uniemożliwiającej finansowanie nieprzewidzianych wydatków. Ponadto nie istniały kryteria wyboru zadań finansowanych z tej rezerwy, co rodzi ryzyko nieracjonalnego gospodarowania jej środkami.

Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwróciła uwagę na nierozliczenie w roku budżetowym zaliczek udzielonych kontrahentom na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz na realizację inwestycji budowlanych. Wartość zaliczek nierozliczonych efektami rzeczowymi wzrosła w 2020 r. o 35%, osiągając na koniec roku poziom 28,6 mld zł.

Wnioski

73. Mając na uwadze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła kierownikom kontrolowanych jednostek ponad 250 wniosków pokontrolnych. Odnosiły się one między innymi do nieprawidłowości w księgach rachunkowych i w sprawozdawczości (około 22% wszystkich wniosków), funkcjonowania kontroli zarządczej (około 9%), dochodzenia należności przez kontrolowane podmioty (około 7%) oraz udzielania zamówień publicznych (około 6%).
74. Podobnie jak w latach ubiegłych, Najwyższa Izba Kontroli zwracała w 2020 r. uwagę na konieczność wzmocnienia nadzoru dysponentów części budżetowych nad wydatkowaniem środków publicznych.
75. Około 4% łącznej liczby wniosków pokontrolnych sformułowanych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. dotyczyło nieprawidłowości w przekazywaniu i wykorzystaniu dotacji. Na podobnym poziomie kształtował się udział liczby wniosków pokontrolnych dotyczących przekroczenia upoważnień do dokonywania wydatków. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również przypadki nierzetelnego sporządzania planów finansowych.
76. W wystąpieniach pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do kierowników jednostek kontrolowanych o dokonywanie blokad wydatków budżetowych niezwłocznie po stwierdzeniu nadmiaru środków lub opóźnień w realizacji zadań. Udział wniosków dotyczących nieprawidłowości przy dokonywaniu blokad wydatków budżetowych we wnioskach ogółem wynosił w analizowanym okresie około 4% i zwiększył się w porównaniu z 2019 r. o dwa punkty procentowe. Podobnie jak w roku poprzednim, Najwyższa Izba Kontroli kierowała również wnioski dotyczące prawidłowego konstruowania budżetu zadaniowego oraz terminowego regulowania zobowiązań jednostek kontrolowanych.
77. W następstwie dokonanych przez Najwyższą Izbę Kontroli ustaleń zarówno w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, jak i innych kontroli planowych, należy również wskazać na potrzebę:
 - opracowania i wprowadzenia procedur dotyczących ponoszenia wydatków w przypadku zaistnienia masowych zdarzeń zagrażających zdrowiu i życiu obywateli; procedury te powinny zabezpieczać przed niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych;
 - nieujmowania w budżecie państwa wydatków przewidzianych do poniesienia w latach następnych;
 - przeprowadzania rzetelnych analiz wskazujących na zasadność zwiększania w budżecie planu wydatków inwestycyjnych;
 - zabezpieczania płatności w przypadku przekazywania zaliczek z budżetu państwa;
 - przeprowadzania rzetelnych analiz przy dokonywaniu wydatków z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych;
 - bezzwłocznego zgłaszania nadmiaru środków dysponentowi części celem dokonania przez niego blokad oraz podejmowania decyzji o blokowaniu planowanych wydatków niezwłocznie po wystąpieniu okoliczności uzasadniających takie działanie;
 - opracowania i przyjęcia strategii zarządzania płynnością Funduszu Pracy oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych;

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

- podawania w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji dotyczących wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na wysokość wydatków budżetu państwa;
- rozliczania wydatków sfinansowanych środkami z dotacji zgodnie z zawartymi umowami;
- wypracowania kryteriów przyznawania środków z rezerwy ogólnej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne jest również:

- rozważenie możliwości ograniczenia zmian w strukturze Rady Ministrów oraz wprowadzanie ich z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym przygotowanie przez jednostki procesu reorganizacji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa;
- podjęcie przez Ministra Finansów działań zmierzających do ujednoczenia praktyk stosowanych przez dysponentów w sytuacji przekształcania jednostek.

Stwierdzone nieprawidłowości i uwagi wskazują również na potrzebę dokonania zmiany ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁹ poprzez wyznaczenie terminu, w którym Prezes Rady Ministrów wydaje zarządzenie, o którym mowa w art. 39 ust. 1a tej ustawy, określające między innymi przeznaczenie składników majątkowych, będących w posiadaniu zniesionego lub przekształconego ministerstwa.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę na zwiększającą się skalę finansowania niektórych zadań publicznych w sposób zaburzający przejrzystość realizacji budżetu. Podobnie jak w roku ubiegłym, zadania związane z wypłatą jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów realizowane były przez Fundusz Solidarnościowy, który nie posiadał wystarczających środków własnych na te zadania ani nie otrzymał na ten cel odpowiednich środków z budżetu państwa, dlatego korzystał ze środków innych jednostek pozabudżetowych. Ponadto koszty tego funduszu nie były objęte stabilizującą regułą wydatkową, co ograniczało jej skuteczność w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych. W 2020 r. zwiększyła się również skala operacji przeprowadzonych poza rachunkami deficytu i rozchodów budżetu państwa. Podmiotom wskazanym w innych ustawach niż ustawa budżetowa przekazano nieodpłatne obligacje skarbowe o wartości 18,3 mld zł – ponad trzykrotnie wyższej niż w 2019 r. Ponadto w ustawie budżetowej nie zostały ujęte środki w wysokości 166,1 mld zł, przeznaczone na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19, pozyskane przez zaciąganie długu przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje także na potrzebę zwiększenia przejrzystości finansów publicznych przez zahamowanie wzrostu liczby pozabudżetowych jednostek w sektorze rządowym. Co do zasady zadania tego sektora powinny być finansowane bezpośrednio z budżetu państwa.

Realizacja założeń polityki pieniężnej

78. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie Założeń polityki pieniężnej w 2020 r. Osiągnięty został główny cel, jakim było utrzymanie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w średnim okresie na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyień ± 1 punkt procentowy. Wprawdzie w trzech pierwszych miesiącach 2020 r. inflacja kształtowała się powyżej tego przedziału, jednak miało to swoje źródło głównie w czynnikach niezależnych od banku centralnego. Przyczyniły się do tego w szczególności podwyżki cen towarów i usług w następstwie decyzji ustawodawcy i organów administracji rządowej i samorządowej. W kolejnych miesiącach nastąpił spadek inflacji poniżej górnej granicy odchyień od celu. Średnioroczny wskaźnik inflacji wyniósł 3,4%.

79. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega wzrost niepewności co do przyszłego kształtowania się inflacji. W wyniku działań Narodowego Banku Polskiego lub czynników od niego niezależnych może ona wzrosnąć w 2021 r. powyżej górnej granicy odchyień od celu ustalonego przez Radę Polityki Pieniężnej. Wpływ na to mogą mieć w szczególności wzrost, odłożonego w wyniku epidemii COVID-19, popytu na niektóre towary i usługi

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 178.

przy braku odpowiedniej ich podaży, rozbudzone oczekiwania inflacyjne przedsiębiorców i konsumentów, wzrost cen energii i wywozu odpadów w wyniku czynników regulacyjnych oraz powrotu cen paliw do poziomu sprzed epidemii. Proinflacyjnie może oddziaływać także osłabienie złotego do walut obcych.

80. Mimo wzrostu inflacji w pierwszym kwartale 2020 r., Rada Polityki Pieniężnej pozostawiła na początku 2020 r. stopy procentowe na niezmiennym poziomie. Było to spójne z Załoženiami polityki pieniężnej na rok 2020, które dopuszczały elastyczne reagowanie na pojawiające się odchylenia inflacji od celu. Zmiana nastąpiła w marcu 2020 r., gdy Rada Polityki Pieniężnej znacząco złagodziła politykę monetarną, dostrzegając ryzyko wyraźnego pogorszenia globalnej i krajowej koniunktury, spowodowanego rozprzestrzenianiem się COVID-19. Rada trzykrotnie obniżyła stopy procentowe, w tym stopę referencyjną, do poziomu bliskiego zera. Narodowy Bank Polski zastosował także, po raz pierwszy w historii, niestandardowe instrumenty polityki pieniężnej, służące stabilizacji płynności na rynkach finansowych oraz wsparciu finansowania rządowych programów pomocowych. Zastosowanie tych instrumentów było celowe i adekwatne do zakresu danych i prognoz, jakimi dysponowały organy Narodowego Banku Polskiego w momencie podejmowania decyzji.
81. Zarząd Narodowego Banku Polskiego skutecznie stabilizował płynność sektora bankowego, efektywnie wykorzystując do tego instrumenty wymienione w Załoženiach polityki pieniężnej na rok 2020. Przeprowadzone operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe oraz system rezerwy obowiązkowej pozwoliły na osiągnięcie operacyjnego celu polityki pieniężnej, ustalonego w Załoženiach polityki pieniężnej na rok 2020. Oprocentowanie depozytów krótkoterminowych na rynku międzybankowym było zbliżone do stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w stosowaniu instrumentów polityki pieniężnej.

1.2. Finanse publiczne. Instytucje finansowe

W obszarze związanym z finansami publicznymi i działalnością instytucji finansowych NIK przeprowadziła w 2020 r. szereg kontroli istotnych dla stabilności finansowej i funkcjonowania państwa. Jedną z najważniejszych kontroli obejmowała **zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych**²⁰. Kontrola zaplanowana jeszcze przed epidemią, okazała się niezwykle potrzebna wobec realiów gospodarczych zmieniających się pod wpływem wzrastających obciążeń dla finansów publicznych w związku z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19.

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów i skontrolowane samorządy skutecznie zarządzały długiem, zapewniając środki na pokrycie wydatków i rozchodów, w tym terminowe spłaty zapadającego zadłużenia. NIK nie mogła jednak potwierdzić, że Minister Finansów zrealizował cel zarządzania długiem Skarbu Państwa określony w kolejnych strategiach zarządzania długiem sektora finansów publicznych, jakim była minimalizacja kosztów obsługi długu w długim okresie, a tym samym, że działał w pełni efektywnie. Wprawdzie w latach 2014–2019, w warunkach stałości stóp procentowych NBP, obniżeniu uległy koszty obsługi długu Skarbu Państwa, jednak zdaniem NIK możliwe było zaciąganie długu generującego niższe koszty, przy jednoczesnym dotrzymaniu założeń dotyczących ryzyk, jakimi objęty jest dług. Minister tego nie robił. Faktycznym celem zarządzania długiem było zatem ukształtowanie struktury długu pożądanej przez zarządzających, głównie ze względu na możliwość jego refinansowania. Jednocześnie akceptowane było poniesienie wyższych kosztów niż minimalne.

Skontrolowane samorządy także podejmowały działania w celu zmniejszenia wielkości zadłużenia oraz kosztów jego obsługi. Wybierały najkorzystniejsze oferty finansowania. W miarę możliwości zastępowały dług droższy w obsłudze tańszym. Nie dokonywały jednak analiz optymalizacyjnych pod kątem doboru instrumentów finansowania, co było pochodną nieopracowywania strategii zarządzania długiem i założeń dotyczących parametrów utrzymywanego portfela długu.

²⁰ Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych (P/19/013).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Aktywność na rzecz zmniejszenia długu i kosztów jego obsługi podejmowały również skontrolowane samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne. Ich efekty nie zależały wyłącznie od realizowanych przez szpitale procesów naprawczych, gdyż niekorzystny wpływ na ich sytuację finansową miało także środowisko zewnętrzne, tj. system finansowania opieki zdrowotnej.

Minister Finansów skutecznie zarządzał płynnością budżetu państwa, zapewniając środki na terminowe pokrycie wszystkich wymagalnych płatności. Zdaniem NIK Minister nie powinien powiększać stanu wolnych środków, jeżeli nie jest to uzasadnione sytuacją gospodarczą, bilansem ryzyk i powoduje ponoszenie kosztów istotnie przewyższających korzyści z lokowania wolnych środków. W latach 2017–2019 wszystkie skontrolowane samorządy także skutecznie zarządzały płynnością. Nie dopuściły one do powstania zobowiązań wymagalnych. Natomiast jeden z siedmiu objętych kontrolą samorządów (samorząd Województwa Śląskiego) nie w pełni efektywnie zarządzał nadwyżką wolnych środków budżetu. NIK stwierdziła także, że dysponenci wszystkich skontrolowanych funduszy celowych nie w pełni efektywnie zarządzali wolnymi środkami. Zbyt dużą ich część ponad rezerwę na bieżące potrzeby pozostawiali na nisko oprocentowanych depozytach overnight. Dysponenci rezygnowali z przekazania wolnych środków w przynoszące wyższe przychody zarządzanie terminowe. Spowodowało to w latach 2017–2019 utratę przychodów oszacowanych przez NIK na co najmniej 24,6 mln zł.

NIK zwróciła się do Ministra Finansów m.in. o dokonanie przeglądu krajowych reguł limitujących wysokość długu publicznego pod kątem ich skuteczności, efektywności i wpływu na gospodarkę oraz o przygotowanie oceny stanu finansów publicznych w horyzoncie średniookresowym, określającej w szczególności wpływ finansowania działań antykrzysowych na poziom zadłużenia publicznego, koszty jego obsługi oraz wiarygodność kredytową Polski, a także ścieżkę obniżania zadłużenia w relacji do PKB w kolejnych latach i źródeł zapewnienia środków na spłatę zadłużenia lub jego finansowania.

W kolejnej ważnej kontroli dotyczącej finansów publicznych NIK odpowiedziała na pytanie, czy **zadaniowy układ wydatków stanowi skuteczne narzędzie zarządzania wydatkami publicznymi**²¹. NIK negatywnie oceniła funkcjonowanie w latach 2016–2019 (I połowa) budżetu zadaniowego jako narzędzia służącego poprawie skuteczności i efektywności zarządzania środkami publicznymi. Na poziomie centralnym układ zadaniowy wydatków nie odgrywał znaczącej roli w zarządzaniu środkami publicznymi. Dane ze sprawozdań o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym nie były podstawą do podejmowania decyzji o przesunięciach środków w trakcie roku budżetowego ani o ich alokacji na przyszłe lata. Dane te nie były również wykorzystywane przez Ministerstwo Finansów przy identyfikacji obszarów, w których należało dokonać szczegółowego przeglądu wydatków.

Rola układu zadaniowego ograniczała się do funkcji prezentacyjnej, ale nawet ona nie była w pełni realizowana ze względu na brak udziału potencjalnych interesariuszy w procesie jego tworzenia, nieujęcie tego układu w ustawach budżetowych oraz możliwość przyjęcia – przez wykonawców zadań publicznych – celów i mierników niespełniających wymogów metodycznych. W obecnej formie przydatność tego narzędzia jest znikoma, a jego wprowadzenie, mimo stosunkowo długiego już okresu funkcjonowania, nie przyczyniło się do poprawy zarządzania środkami publicznymi. Ograniczone wykorzystanie budżetu zadaniowego nie uzasadniało dużej pracochłonności niezbędnej do jego realizacji i związanych z tym wydatków.

Wyniki kontroli pokazały, że przy dotychczasowym niskim – w stosunku do zaangażowanych zasobów – wykorzystaniu budżetu zadaniowego brak jest uzasadnienia jego realizacji w tak rozbudowanej formie. Nie oznacza to jednak, że budżet zadaniowy jest niepotrzebny lub że należy z niego całkowicie zrezygnować. Zdaniem NIK skala wykorzystania tego narzędzia, stosowanego przede wszystkim w celach prezentacyjnych, powinna zostać dopasowana do potrzeb interesariuszy. Oznacza to między innymi: ograniczenie celów i mierników budżetu zadaniowego do jednego zestawu, wspólnego dla funkcji i zadań, obejmującego mierniki pozwalające na syntetyczną ocenę efektów działania państwa w poszczególnych obszarach jego aktywności, a także wypracowanie tego zestawu przy uwzględnieniu wyników konsultacji z interesariuszami oraz dokonywanie cyklicznych ocen pod kątem jego kompletności i adekwatności do potrzeb odbiorców. Ponadto należy dokonać włączenia

²¹ Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego (P/19/008).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

zestawu celów i mierników budżetu zadaniowego do ustawy budżetowej w celu nadaniu mu większego znaczenia oraz poddania go ocenie w trakcie debat budżetowych, a także zlikwidować obowiązek planowania i realizacji budżetu zadaniowego na poziomach podzadań i działań.

W ramach kontroli, których celem jest nakreślenie obrazu zarządzania polskimi finansami publicznymi, NIK przyjrzała się także **prawidłowości sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe**²². Sprawozdania finansowe, obok sprawozdań budżetowych, powinny stanowić dla kierowników jednostek, Ministra Finansów, Głównego Urzędu Statystycznego oraz opinii publicznej istotne źródło wiedzy o sytuacji finansowo-majątkowej poszczególnych jednostek i budżetu państwa. Sprawozdania te powinny też stanowić skuteczne narzędzie zarządzania jednostkami. Wyniki kontroli wskazują natomiast, że sprawozdania finansowe jednostek budżetowych w dalszym ciągu nie stanowią rzetelnego źródła informacji o ich sytuacji finansowo-majątkowej. Ustalono, że sprawozdania finansowe jednostek budżetowych nie przedstawiają rzetelnego i jasnego obrazu ich sytuacji majątkowo-finansowej oraz nie są wolne od błędów. W siedmiu z 11 objętych kontrolą jednostek zawierały one błędy, które nie pozwoliły uznać, że sprawozdania te zostały sporządzone prawidłowo i spełniają wymogi ustawy o rachunkowości. Wynikało to zarówno z nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg i sporządzaniu sprawozdań, jak i z błędów w organizacji systemu rachunkowości i prowadzeniu ksiąg rachunkowych. Podobne wnioski płynęły z poprzednich kontroli NIK dotyczących tych kwestii. Wprawdzie sprawozdawczość finansowa czy szerzej, rachunkowość memoriałowa, ciągle jeszcze nie są w jednostkach budżetowych wykorzystywane do podejmowania decyzji oraz pomiaru nakładów i osiągnięć, jednak ich rola będzie stopniowo rosła. Prawidłowa organizacja systemu rachunkowości, w tym prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z obowiązującymi przepisami, jest z tego punktu widzenia sprawą kluczową. Mimo to w prawie wszystkich kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych księgach rachunkowych. Skala i rodzaj tych błędów były dość zróżnicowane, począwszy od błędów formalnych do stanów nieprawidłowych zagrażających wiarygodności i integralności danych, jakimi są np. brak ochrony przed zmianą i usunięciem danych (w ambasadach) czy możliwość otwierania ksiąg rachunkowych z lat poprzednich i edycji danych (w sądach).

Zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości nie mają wpływu na realizowane przez te jednostki zadania, natomiast w istotny sposób zniekształcają obraz ich sytuacji finansowo-majątkowej, wynikający z publikowanych sprawozdań finansowych.

NIK zauważyła także, że wdrożony w sądach powszechnych Zintegrowany System Rachunkowości i Zarządzania Kadrami znacznie przyczynił się do ujednoczenia rachunkowości sądów, w tym zapewnił porównywalność danych prezentowanych przez poszczególne jednostki sądownictwa.

Skala i rodzaj zidentyfikowanych przez NIK nieprawidłowości wyraźnie wskazują na konieczność podjęcia skutecznych działań w celu poprawy wiarygodności zarówno sporządzanych sprawozdań finansowych, jak i prowadzonych ksiąg rachunkowych.

Najwyższa Izba Kontroli rokrocznie przeprowadza kontrole dotyczące sfery podatków. W 2020 r. do tej grupy tematycznej kontroli można zaliczyć badania dotyczące egzekwowania zaległości podatkowych, skuteczności i efektywności administracji skarbowej w poborze podatków, centralizacji podatku VAT w jednostkach samorządu terytorialnego, funkcjonowania systemu zwrotu podatku od towarów i usług podróżnym („TaxFree”) na wschodniej granicy RP oraz systemu monitorowania przewozu towarów akcyzowych i nadzoru nad przywozem spoza UE przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach.

Kontrola dotycząca **egzekwowania zaległości podatkowych**²³ miała odpowiedzieć na pytania, czy Minister Finansów prawidłowo zarządzał procesem egzekwowania zaległości podatkowych, czy egzekwowanie przez naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych było prowadzone sprawnie, przy zachowaniu zasad wynikających z obowiązującego prawa, w tym z poszanowaniem praw podatników, czy środki stoso-

²² *Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe (P/19/009).*

²³ *Egzekwowanie zaległości podatkowych (P/20/010)*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

wane wobec dłużników były adekwatne do skali zadłużenia oraz charakteru podatnika (nie były uciążliwe dla podmiotów działających) oraz czy podejmowano działania mające na celu przeciwdziałanie przedawnieniom zaległości.

NIK stwierdziła, że w 2019 r. nastąpiła poprawa, w porównaniu do wyników z lat 2017–2018, skuteczności i efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Wzrosła kwota wyegzekwowana w postępowaniach egzekucyjnych (z 3,7 mld zł w 2017 r. do 5,0 mld zł w 2019 r.), relacja kwoty wyegzekwowanych w drodze egzekucji administracyjnej zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi (z 39,4% do 43,8%) oraz zwiększyła się kwota wyegzekwowana średnio przez pracownika komórki egzekucyjnej (z 0,8 mln zł do 1,2 mln zł). Jednakże wartość tych mierników obniżyła się istotnie w I półroczu 2020 r. w porównaniu do wyników osiągniętych w analogicznym okresie roku poprzedniego (z 2,3 mld zł do 1,3 mld zł, z 24,8% do 15,7% oraz z 0,6 mln zł do 0,3 mln zł). Na obniżenie efektów egzekucji w 2020 r. wpłynęły głównie ograniczenia związane z sytuacją epidemiczną oraz rozwiązania mające na celu łagodzenie skutków gospodarczych i społecznych epidemii COVID-19. Dodatkowo na obniżenie liczby tytułów wykonawczych kierowanych do egzekucji miały wpływ początkowe problemy w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, spowodowane błędami w działaniu nowego systemu ewidencyjno-księgowego Poltax2B Plus.

Tempo wzrostu zaległości podatkowych obniżyło się z 9,5% w 2018 r. do 4,2% w 2019 r., a w pierwszych trzech kwartałach 2020 r. wyniosło 3,7%. Wysoki pozostawał stan zaległości, który na koniec września 2020 r. przekroczył 109 mld zł. W dużej części były to zaległości przypisane po kontrolach służb skarbowych z tytułu podatku wymierzonego podmiotom wystawiającym fikcyjne faktury w latach 2010–2014. Dochodzenie zaległych należności w takich sprawach było w większości nieskuteczne, gdyż podmioty (przeważnie słupy), którym wymierzono zobowiązania, nie miały majątku, z którego możliwa byłaby egzekucja.

Prowadzenie egzekucji przez naczelników kontrolowanych urzędów skarbowych odbywało się z zachowaniem zasad stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, prowadzących bezpośrednio do wyegzekwowania należności i najmniej uciążliwych dla zobowiązanych. Stwierdzone w zakresie dochodzenia zobowiązań podatkowych nieprawidłowości wynikały przede wszystkim z nierzetelnego działania naczelnika urzędu skarbowego jako wierzyciela i wystąpiły w trzech z ośmiu badanych urzędów skarbowych.

Minister Finansów podejmował działania mające na celu usprawnienie zarządzania zaległościami podatkowymi i poprawę skuteczności egzekucji administracyjnej. W badanym okresie zakończyły się one opracowaniem zmian w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także rozpoczęciem prac nad nowymi projektami, w tym nad nową ustawą regulującą postępowanie egzekucyjne w administracji.

Pozytywne efekty przyniosło udostępnienie organom egzekucyjnym danych z przekazywanych przez podatników JPK_VAT lub gromadzonych w ramach STIR. Szef Krajowej Administracji Skarbowej prawidłowo wyznaczył administracji skarbowej cele i zadania dotyczące egzekwowania zaległości podatkowych i systematycznie monitorował ich realizację.

We wnioskach pokontrolnych NIK zaleciła Ministrowi Finansów wdrożenie kolejnych rozwiązań mających na celu poprawę skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych i jak najszybsze zakończenie prac nad usunięciem błędów w działaniu wdrożonych funkcjonalności systemu Poltax2B Plus oraz jego rozbudową, zgodnie z przyjętymi założeniami. NIK zwróciła także uwagę, aby na etapie przygotowania i wdrażania nowych narzędzi Minister zapewnił odpowiednie warunki umożliwiające sprawne przeprowadzenie takich przedsięwzięć, tak aby nie powodowały one zakłóceń w realizacji zadań przez jednostki KAS.

W drugiej z wymienionych wcześniej kontroli, dotyczącej **skuteczności i efektywności administracji skarbowej w poborze podatków**²⁴, NIK pozytywnie oceniła osiągnięcie przez administrację skarbową poprawy w tych obszarach. Przygotowanie oraz wdrożenie przez Ministra Finansów oraz Szefa Krajowej Administracji Skarbowej szerokiego pakietu rozwiązań prawnych oraz narzędzi informatycznych przyniosło pozytywne

²⁴ Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków (P/19/011).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

efekty. Wprowadzone rozwiązania oraz narzędzia wspomogły administrację skarbową w weryfikowaniu prawidłowości rozliczeń podatkowych, ułatwiły one także prawidłowe i pewne wykonywanie obowiązków podatkowych przez podatników. Szef KAS prawidłowo wyznaczył podległym jednostkom zadania i cele w badanym zakresie oraz rzetelnie monitorował ich realizację. Administracja skarbową osiągnęła większość wyznaczonych celów, odnoszących się do kontrolowanych obszarów. Działania nadzorcze prowadzono systematycznie, a w przypadku zagrożenia realizacji celów właściwa jednostka wyższego stopnia podejmowała działania zaradcze.

NIK pozytywnie oceniła wyniki działań administracji skarbowej dotyczące wypełniania przez podatników obowiązków w zakresie składania deklaracji PIT oraz VAT. Poziom realizacji tych obowiązków poprawił się lub został utrzymany na wysokim poziomie. Osiągnięcie tego rezultatu było możliwe dzięki wdrożeniu narzędzi informatycznych wspomagających podatników w dobrowolnym wypełnianiu obowiązków. Uruchomienie w 2019 r. usługi Twój e-PIT przyniosło pozytywne efekty w postaci ułatwienia podatnikom wykonywania przez nich obowiązków podatkowych. Dzięki wprowadzeniu tej usługi zmniejszył się odsetek zeznań podatkowych składanych po terminie.

Dla realizacji zadań administracji skarbowej istotne było zapewnienie jej jednostkom dostępu do danych z JPK_VAT oraz zintensyfikowanie zastosowania tych danych do weryfikacji prawidłowości rozliczeń podatników.

NIK pozytywnie oceniła osiągnięcie przez administrację skarbową poprawy skuteczności i efektywności egzekwowania należności podatkowych. Poprawiła się relacja zrealizowanych wpływów podatkowych do sumy tych wpływów i przyrostu należności pozostałych do zapłaty z tego tytułu.

W celu dalszej poprawy efektywności i skuteczności administracji skarbowej w poborze podatków Minister Finansów powinien podjąć skuteczne działania zmierzające do skrócenia czasu rozpatrywania przez dyrektorów izb administracji skarbowej odwołań podatników od decyzji naczelników urzędów skarbowych oraz naczelników urzędów celno-skarbowych, a także wdrożyć i monitorować skuteczność wdrożonych rozwiązań mających zapobiegać dokonywaniu podwójnych nadpłat z tytułu rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych oraz zatwierdzaniu w ramach usługi Twój e-PIT rozliczeń rocznych podatników, którzy nie byli zobowiązani do ich złożenia.

Z kolei w obszarze związanym z **udzielaniem ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez organy wykonawcze gmin**²⁵ NIK przeprowadziła kontrolę w kilku gminach województwa warmińsko-mazurskiego. Część skontrolowanych gmin była badana kilka lat temu w ramach kontroli dotyczącej umarzania zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gmin. W tych jednostkach okazało się, że nadal występują problemy i nieprawidłowości wówczas stwierdzone, nie przestrzegano bowiem uregulowań Ordynacji podatkowej. Dotyczyło to w szczególności niewywiązywania się z obowiązków polegających na: podejmowaniu działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, wyczerpującym zgromadzeniu i rozpatrzeniu materiału dowodowego potwierdzającego przesłanki umożliwiające przyznanie ulg oraz terminowym prowadzeniu postępowań podatkowych.

W urzędach, które nie były objęte kontrolą dotyczącą umarzania zaległości podatkowych, również stwierdzono szereg przypadków nieprzestrzegania przepisów Ordynacji podatkowej związanych z udzielaniem ulg podatkowych. Ustalone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności niewywiązania się z obowiązków w zakresie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a także umorzenia zaległości podatkowych, pomimo że zgromadzone dowody nie wykazały, aby zaistniały ustawowe przesłanki ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Stwierdzono również przypadki udzielenia pomocy de minimis podmiotom, które nie złożyły wymaganych przepisami dokumentów.

²⁵ *Prawidłowość udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez wybrane organy wykonawcze gmin województwa warmińsko-mazurskiego (S/20/002/LOL).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Natomiast w kontroli dotyczącej **centralizacji podatku VAT w jednostkach samorządu terytorialnego**²⁶ NIK zwróciła uwagę, że co prawda skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego (jst) zapewniły realizację zadań związanych ze scentralizowanym rozliczaniem VAT, jednak w większości z nich działania w tym zakresie nie przebiegały prawidłowo. Wynikało to m.in. ze skomplikowanego i niejednoznacznego prawa oraz niejednolitego orzecznictwa w sprawach podatkowych.

W dziewięciu z 14 skontrolowanych jst, pomimo posiadania własnych zasobów, opracowanie wewnętrznych procedur w zakresie centralizacji rozliczania VAT zlecono podmiotom zewnętrznym. W połowie ze skontrolowanych jednostek nie wypełniano obowiązków podatnika VAT w sposób rzetelny i zgodny z prawem. Rzutowało to na występowanie nieprawidłowości w rozliczaniu podatku należnego. Wprawdzie deklaracje podatkowe co do zasady były składane i rozliczane terminowo, ale ich liczne korekty, których złożono aż 1216, wiązały się z koniecznością zapłaty odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych. NIK zauważa przy tym, że w okresie objętym kontrolą łączna kwota zwrotów VAT otrzymana przez skontrolowane jst z budżetu państwa przewyższała dokonywane z tego tytułu wpłaty. Ponadto, w działalności jst występowały nieprawidłowości natury formalnej, takie jak np. nieterminowe składanie informacji związanych z rozliczaniem VAT, a także opieszale składanie wniosków o wyrejestrowanie nieużytkowanych kas rejestrujących.

NIK zauważyła również, że skontrolowane jednostki złożyły aż 369 wniosków o wydanie indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego w sprawie scentralizowanych rozliczeń VAT. Niewątpliwie świadczy to o złożoności przedmiotowych zagadnień oraz o trudnościach, z którymi zmagają się organy władzy publicznej przy rozliczaniu VAT.

Wnioski pokontrolne z tej kontroli dotyczą koniecznych zmian w przepisach, w tym m.in. wprowadzenia do Ordynacji podatkowej przepisu wskazującego na zasadność wydania interpretacji ogólnej w sytuacjach, kiedy w analogicznych stanach prawnych i faktycznych o wydanie interpretacji indywidualnych w swych jednostkowych sprawach zwraca się wielu podatników. Ponadto NIK wskazała na konieczność dokonania interpretacji, kiedy jst występują w obrocie jako podatnicy VAT, a kiedy jako organy władzy publicznej oraz co jest lub może być uznane za schemat podatkowy w VAT w działalności jst. W ramach wniosków systemowych NIK uznała za konieczne m.in. wypracowanie mechanizmu prezentowania przez jst w budżecie dochodów opodatkowanych VAT zgodnego z ustawą o finansach publicznych, a także gwarantującego porównywalność i wiarygodność sprawozdań budżetowych oraz przejrzystość finansów publicznych.

W innej kontroli ze sfery podatków, dotyczącej **funkcjonowania systemu zwrotu podatku od towarów i usług podróznym (tzw. „Tax Free”) na wschodniej granicy RP**²⁷, NIK stwierdziła, że nie funkcjonował on prawidłowo. Działania kontrolne wobec podróznym i sprzedawców towarów identyfikowały mechanizmy nadużyć, jednak działania te nie były w pełni skuteczne. W szczególności nie było jednolitych dla całej granicy RP metod pozwalających na skoordynowane eliminowanie nadużywania procedury Tax Free do zorganizowanego i rozdrobnionego wywozu znacznych ilości towarów. Sprzyjało to wykorzystywaniu procedury Tax Free niezgodnie z jej przeznaczeniem, oszustwom podatkowym typu „karuzelowego”, zmierzającym do wyłudzenia z budżetu państwa nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług oraz nierównemu traktowaniu podróznym. Zwiększało też poziom zagrożenia korupcją, a także wpływało negatywnie na płynność ruchu granicznego.

Izby administracji skarbowej i urzędy celno-skarbowe podejmowały celowe działania zmierzające do zapewnienia sprawnej obsługi podróznym dokonujących wywozu towarów. Wzrastał stopień wykorzystania przez podróznym i sprzedawców towarów możliwości elektronicznej rejestracji dokumentów Tax Free, co przyspieszało odprawę graniczną. Nie dotyczyło to jednak odprawy w pociągach dalekobieżnych z uwagi na brak niezbędnych do tego urządzeń mobilnych.

W okresie objętym kontrolą NIK system Tax Free pozostawał istotnie narażony na ryzyko nadużyć podatkowych i zjawisk korupcyjnych. Wynikało to głównie z braku jednolitego podejścia organów KAS do wykładni pojęcia bagażu osobistego w aspekcie ilości i częstotliwości wywozu towarów w tej procedurze. NIK zauwa-

²⁶ Centralizacja podatku VAT w jednostkach samorządu terytorialnego (P/19/109).

²⁷ Funkcjonowanie systemu zwrotu podatku od towarów i usług podróznym („Tax Free”) na wschodniej granicy RP (P/19/081).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

żyła, że w przepisach prawa funkcjonuje szereg nieostrych i niedookreślonych pojęć, których stosowanie wiąże się w praktyce z pewnym stopniem uznaniowości. Dotyczy to również przepisów prawa regulujących funkcjonowanie systemu Tax Free. Wymaga to zapewnienia odpowiedniej koordynacji wykładni przepisów dotyczących tej procedury w celu wypracowania jednolitego sposobu ich stosowania przez organy KAS, ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych. Działania koordynacyjne powinny zmierzać do uzyskania zapewnienia o ograniczeniu ryzyka nadużyć na tyle, na ile jest to możliwe w istniejących ramach prawnych wynikających z unijnego i krajowego prawa podatkowego. Mając na uwadze ustalenia tej kontroli, a także potrzebę zapewnienia wykorzystywania procedury Tax Free zgodnie z jej przeznaczeniem, tj. do okazjonalnego wywozu towarów przez podróżnych w okolicznościach wskazujących na ich osobiste przeznaczenie, a także zwalczania i przeciwdziałania oszustwom typu „karuzelowego” z wykorzystaniem procedury Tax Free, ukierunkowanym na wyłudzenie z budżetu państwa nienależnego zwrotu VAT, NIK wystosowała do Ministra Finansów wnioski pokontrolne. Dotyczyły one przede wszystkim wypracowania jednolitych i skutecznych metod eliminowania przypadków nadużywania procedury Tax Free do zorganizowanego i rozdrobnionego wywozu hurtowych ilości towarów poza obszar celny UE i wypracowania ogólnych wytycznych wspomagających funkcjonariuszy SCS pełniących służbę w granicznych oddziałach celnych w wykonywaniu kontroli jednorazowego wywozu towarów pod kątem oceny, czy wywożony towar mieści się w kategorii bagażu osobistego. We wnioskach NIK wskazała ponadto na potrzebę skoordynowania działań analitycznych i kontrolnych organów KAS, ukierunkowanych na systematyczną identyfikację podatników VAT i powiązanych z nimi podróżnych wykorzystujących procedurę Tax Free do oszustw „karuzelowych”, z uwzględnieniem udokumentowanej wiedzy organów KAS na temat podróżnych i sprzedawców już wcześniej uczestniczących w oszustwach tego typu.

Kontrolując **system monitorowania przewozu towarów akcyzowych**²⁸, NIK zwróciła uwagę, że wdrożenie systemu monitorowania przewozu określonego jako „pakiet przewozowy” lub „pakiet transportowy”, obejmującego gromadzenie i przetwarzanie danych o przewozie towarów z zastosowaniem Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu oraz kontrolę realizacji obowiązków wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu – było celowe i stanowiło niezbędne uzupełnienie wprowadzonych w 2016 r. pakietów paliwowego i energetycznego.

Systemem tym zostały objęte tzw. towary wrażliwe, głównie akcyzowe z branży paliwowej, tytoniowej i spirytusowej, które z uwagi na wysoki poziom danin publicznych były i są narażone na wykorzystywanie ich w obrocie prowadzonym przez podmioty uchylające się od uiszczenia tych danin. Wprowadzony system monitorowania przewozu umożliwił skuteczniejszą walkę z nadużyciami podatkowymi i zminimalizowanie strat budżetu państwa we wpływach podatkowych, w szczególności z tytułu podatku akcyzowego, oraz wpłynął korzystnie na wyniki osiągnięte przez wyżej wymienione branże.

Jednakże NIK stwierdziła brak szacowania przez Ministra Finansów szarej strefy w obrocie towarami akcyzowymi i luki podatkowej wynikającej z nieprawidłowości w obrocie tymi towarami. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 14 lutego 2020 r., Ministerstwo Finansów prowadziło dopiero początkowe prace, przy współpracy z Bankiem Światowym, w zakresie metod szacowania szarej strefy w obszarze wyrobów akcyzowych.

Na pozytywną ocenę NIK zasługuje opracowanie przez Szefa KAS założeń do systemu monitorowania przewozu towarów, zaprojektowanie i wykonanie w terminie wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu (w jej pierwotnym kształcie z dnia 9 marca 2017 r.) podstawowego elementu systemu SENT – rejestru zgłoszeń, udostępnienie podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą funkcjonalności tego rejestru, obejmującej możliwość przesyłania zgłoszeń, uzupełnienia zgłoszeń i ich aktualizację, a także przygotowanie możliwości sprawdzania i wyszukiwania przesłanych do rejestru zgłoszeń, w celu weryfikacji poprawności danych znajdujących się w rejestrze. W wyznaczonym terminie, tj. 1 października 2018 r., uruchomiono moduł SENT GEO do przyjmowania, przetwarzania i analizy danych tras przewozu towarów w czasie rzeczywistym.

Ponadto NIK pozytywnie ocenia zawarcie przez Szefa KAS Porozumienia w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów z Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, stanowiącego realizację obowiązku ustawowego określonego

²⁸ System monitorowania przewozu towarów akcyzowych (P/19/012).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

w art. 13 ust. 6 ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi. Wątpliwości NIK budziła natomiast terminowość zawierania i realizacja niektórych porozumień regionalnych przez sygnatariuszy Porozumienia, a także brak monitorowania realizacji porozumień przez jednostki nadzorujące.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że proces przygotowania podległych Ministrowi Finansów i Szefowi KAS jednostek do realizacji zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów nie został przeprowadzony w pełnym zakresie.

Ponadto w ocenie NIK jednostkami w znacznym stopniu nieprzygotowanymi do realizacji zadań wskazanych w ustawie o systemie monitorowania przewozu były GITD i podległe Głównemu Inspektorowi TD WITD, co wiąże się z niewystarczającym nadzorem Głównego Inspektora TD nad przygotowaniem i realizacją zadań przez Wojewódzkich Inspektorów TD.

Ustalono, że pomimo podjęcia działań mających na celu przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu, Główny Inspektor TD nie zapewnił warunków organizacyjnych pozwalających na prawidłową realizację zadań związanych z kontrolą drogowego przewozu towarów oraz w niewystarczającym stopniu monitorował ich wykonywanie przez ITD. Ponadto nie zapewnił w kontrolowanym okresie ciągłego, całodobowego prowadzenia kontroli przewozu towarów, przez siedem dni w tygodniu, a pomimo zawartego 22 września 2017 r. Porozumienia centralnego, nie zabezpieczył w wystarczającym stopniu gotowości podległych mu jednostek do współpracy z organami Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie wykonywania kontroli przewozu towarów.

W związku z ustaleniami kontroli NIK sformułowała wnioski *de lege ferenda* dotyczące m.in. podjęcia przez Ministra Finansów działań zmierzających do uwzględnienia w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej zadań naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego związanych z monitorowaniem przewozu towarów.

Ponadto inne wnioski skierowane do Ministra dotyczyły w szczególności wzmocnienia nadzoru Departamentu Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów nad działalnością dyrektorów izb administracji skarbowej w zakresie realizacji wszystkich zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu.

Wnioski skierowane do Głównego Inspektora Transportu Drogowego dotyczyły przede wszystkim podjęcia stosownych działań w celu prowadzenia przez Inspekcję Transportu Drogowego kontroli przewozu towarów w sposób ciągły, całodobowo, siedem dni w tygodniu oraz wzmocnienia nadzoru nad realizacją zadań kontrolnych wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu

Do Komendanta Głównego Policji NIK wniosowała natomiast o wzmocnienie nadzoru nad działaniami jednostek terenowych Policji związanymi z realizacją ustawy o monitorowaniu przewozu.

W sferze celno-podatkowej mieści się także **kontrola nadzoru nad przywozem spoza UE przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach**²⁹. Zwolnienia celne dla przesyłek o niskich wartościach zostały wprowadzone w latach 80-tych, w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych i usprawnienia pracy służb celnych. Zakupy dokonywane przez Internet w tamtym czasie w zasadzie nie istniały, a ilość towarów, do których zwolnienia miały zastosowanie, była stosunkowo niewielka. Obecnie intensywny rozwój handlu internetowego i dynamiczny wzrost liczby przesyłek przywożonych z zagranicy stanowią poważne wyzwanie dla organów celno-skarbowych w zakresie kontroli i poboru należności przywozowych.

NIK ustaliła, że działania Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2017–2019 (I półrocze), nie zapewniły skutecznego wykonywania przez organy celno-skarbowe zadań związanych z dopuszczaniem do obrotu towarów w przesyłkach pocztowych i kurierskich o deklarowanych niskich wartościach przywożonych spoza Unii Europejskiej. Czynności tych organów nie gwarantowały pobierania należnego cła i podatków z tytułu importu towarów w przesyłkach o deklarowanych niskich wartościach. Warunków dla skutecznego wykonywania tych czynności nie zapewniał także sposób przedstawiania

²⁹ Nadzór nad przywozem spoza UE przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach (P/19/096).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

przesyłek pocztowych przez Poczta Polska S.A. (operatora wyznaczonego). Brak danych elektronicznych o przesyłkach pocztowych znacznie ograniczał organom celno-skarbowym możliwość identyfikacji i kontroli ryzykownych transakcji.

Minister Finansów i Szef KAS rzetelnie rozpoznali problemy funkcjonującego w ten sposób systemu kontroli przesyłek o niskich wartościach, ale do końca 2019 r. nie zostały wdrożone rozwiązania, które umożliwiłyby skuteczne działanie organów celno-skarbowych w tym zakresie. Uwzględniając ryzyko niewdrożenia koncepcji nowego modelu odpraw celnych w obrocie pocztowym przed 1 lipca 2021 r. oraz przesunięcia terminu wdrożenia pakietu VAT e-commerce, a także mając świadomość, że nowe przepisy podatkowe nie rozwiązują w całości problemów dotyczących zaniżania wartości towarów przywożonych w przesyłkach o niskich wartościach, czy wykorzystywania tzw. „prezentów” do nadużyć celno-podatkowych, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie wyników kontroli, wniosła do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań ponadresortowych, koordynujących i wspierających działania Ministra Finansów i Poczty Polskiej S.A. w dążeniu do usprawnienia tej sfery działalności Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli, monitorując sytuację na polskim rynku usług finansowych, przyjrzała się czy podmioty odpowiedzialne za nadzór nad rynkiem finansowym i jego regulacje podejmowały skuteczne działania w celu umożliwienia **rozwoju innowacyjnych usług finansowych i zapewniły nadzór nad ich bezpiecznym funkcjonowaniem**³⁰. Przesłanką do podjęcia kontroli były zachodzące zmiany, opierające się na nowych rozwiązaniach technologicznych, skutkujące opracowywaniem i wdrożeniem innowacyjnych usług finansowych, określanym pojęciem FinTech. Te nowe rozwiązania stały się czynnikiem postrzeganym jako szansa na istotną transformację sektora finansowego.

NIK ustaliła, że działania w celu wsparcia rozwoju innowacyjnych usług finansowych podejmowane przez skontrolowane podmioty nie były wystarczająco skuteczne. W ich efekcie została zlikwidowana część zidentyfikowanych barier rozwoju tych usług. Jednak pozostałe nieusunięte bariery miały istotny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa prawnego podmiotom FinTech przy wprowadzaniu/testowaniu innowacyjnych rozwiązań w tym obszarze.

Jedną z głównych barier rozwoju innowacji na rynku finansowym wskazywanych przez podmioty FinTech był brak mechanizmów umożliwiających bezpieczne, pod względem prawnym, testowanie nowych usług. Zainicjowane, między innymi przez Ministerstwo Finansów i Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, prace Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech) umożliwiły zidentyfikowanie barier rozwoju rynku FinTech oraz sformułowanie propozycji zmian, które powinny wesprzeć rozwój tego rynku. Skontrolowane podmioty nie poczuwały się do roli koordynatora działań podejmowanych w ramach eliminacji zidentyfikowanych przez zespół roboczy barier rozwoju FinTech. Zdarzało się także, że rekomendacje nie były wykonywane, ponieważ występowała różnica stanowisk podmiotów zaangażowanych w ich realizację. Zdaniem NIK niedostateczne wsparcie podmiotów FinTech wynikało z braku określenia podmiotu koordynującego te działania.

Ustalenia kontroli wskazują, że skontrolowane podmioty uwzględniły w swojej działalności kwestie związane ze wsparciem rozwoju innowacji finansowych. Także ustawodawca zauważył znaczenie sektora FinTech i w art. 4 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym zadania Komisji Nadzoru Finansowego uzupełnił o podejmowanie działań mających na celu wspieranie innowacyjności rynku finansowego. Zdaniem NIK, w celu zwiększenia skuteczności działań podejmowanych przez podmioty publiczne, aby zachęcić podmioty FinTech do rozwoju i testowania swoich pomysłów w Polsce, należy m.in. przyjąć strategię działań na rzecz wspierania w Polsce rozwoju innowacji finansowych. Jest to zadanie dla Ministra Finansów. Rozważenia wymaga też wyznaczenie jednego podmiotu wiodącego, pełniącego także funkcje koordynacyjne i określającego cele strategiczne we wspieraniu FinTech w Polsce.

Z kolei Przewodniczący Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, jako kolejny adresat wniosków pokontrolnych NIK, powinien przede wszystkim jak najszybciej zapewnić bezpieczne środowisko prawne do testowania przez podmioty innowacyjnych rozwiązań w obszarze FinTech.

³⁰ Tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym (P/19/010).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Nie bez wpływu na stan finansów publicznych pozostaje także wypłata **świadczenia rekompensacyjnego z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla oraz z tytułu zaprzestania pobierania bezpłatnego węgla przez osoby niebędące pracownikami przedsiębiorstwa górniczego**. W ramach tej specjalistycznej³¹ kontroli NIK stwierdziła, że proces wypłacania rekompensat z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla lub zaprzestania jego pobierania został przygotowany i przeprowadzony prawidłowo. Stwierdzone błędy nie były na tyle istotne, żeby uniemożliwić osiągnięcie celu, jakim było zrekompensowanie zidentyfikowanym grupom osób świadczenia z tytułu bezpłatnego węgla, utraconego wskutek wypowiedzenia w tym zakresie układów zbiorowych pracy lub innych regulacji obowiązujących w przedsiębiorstwach górniczych. Wystąpiły także przypadki niewypłacenia rekompensat z powodu błędnej interpretacji przepisu ustawy z dnia 12 października 2017 r. o świadczeniu rekompensacyjnym z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla, określającego, kto jest uprawniony do tego świadczenia, jednakże ich skala była nieznaczna.

1.3. Aktywa Państwowe. Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo

Najwyższa Izba Kontroli, badając obszar związany z Aktywami Państwowymi, zajęła się w 2020 r. problematyką nadzoru sprawowanego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, procedurami zakupowymi realizowanymi przez te spółki, gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, przeznaczonymi na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych. Ponadto NIK poddała ocenie zarządzanie portfelem kapitałowym i inwestycyjnym Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. oraz podmiotów powiązanych. Ocenie poddano także działania starostów z terenu województwa kujawsko-pomorskiego związane z nabywaniem przez Skarb Państwa nieodpłatnie z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych.

W sferze związanej z zarządzaniem i gospodarowaniem nieruchomościami w Polsce zbadano budowę Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. Natomiast w odniesieniu do nieruchomości należących do jednostek samorządu terytorialnego NIK oceniła gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego w miejscowościach turystycznych województwa zachodniopomorskiego, sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym oraz działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Problem z nieodpłatnym nabywaniem przez SP mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych nie jest powszechnie znany, jednakże konsekwencje nieprawidłowości w tym obszarze mogą mieć poważne skutki dla budżetu państwa i budżetów samorządów. Zadania z tym związane starostowie realizują w różny sposób. Przyjrzała się temu NIK, badając realizację przez starostów zadań związanych z **nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych**³². W ocenie NIK podejmowane w latach 2016–2020 działania pięciu z sześciu starostów objętych kontrolą były niewystarczające i nie zapewniły zidentyfikowania wszystkich podmiotów nieprzerejestrowanych lub ich majątku. Postępowanie takie oceniono jako nierzetelne i niegospodarne. W konsekwencji nie dysponowano pełną wiedzą o całości nabytego z mocy prawa mienia po podmiotach nieprzerejestrowanych, a starostowie nie mieli możliwości zarządzania tym mieniem. W większości przypadków działania starostów nie były podejmowane z własnej inicjatywy, ale w reakcji na otrzymaną korespondencję. Już w trakcie kontroli NIK rozpoznała na terenie skontrolowanych powiatów kolejne podmioty, które do 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do KRS, a które zostały wykreślone z REGON. Między innymi na tej podstawie wykazano, że nierzetelne działania w trzech skontrolowanych powiatach skutkowały niezidentyfikowaniem majątku łącznie dla co najmniej 11 podmiotów. Składały się na niego 23 nieruchomości o powierzchni ponad 5 ha.

Mając na celu zintensyfikowanie i usprawnienie realizacji zadań starostów związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez SP mienia podmiotów nieprzerejestrowanych, NIK wystąpiła do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań systemowych zmierzających do opracowania wytycznych w zakresie sposobu identyfikacji podmiotów

³¹ Wypłata świadczenia rekompensacyjnego z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla oraz z tytułu zaprzestania pobierania bezpłatnego węgla przez osoby niebędące pracownikami przedsiębiorstwa górniczego (P/19/071).

³² Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych (I/20/001/LBY).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

nieprzerejestrowanych i ustalenia ich majątku, uwzględniających wszystkie dostępne narzędzia, w tym dane o podmiotach wykreślonych z REGON, oraz uprawniających starostów do wglądu w treść ksiąg wieczystych w systemie informatycznym z możliwością wyszukania ksiąg wieczystych według kryterium oznaczenia podmiotu wpisanego w dziale II księgi wieczystej, tj. poprzez wybór nazwy podmiotu. Nadto NIK poddała pod rozważenie Ministra Sprawiedliwości stworzenie listy podmiotów nieprzerejestrowanych, dostępnej dla starostów w trybie online, ewentualnie uregulowanie współpracy sądów rejonowych prowadzących KRS ze starostami w celu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i zwiększenia aktywności sądów w tym zakresie, polegającej np. na sukcesywnym przekazywaniu właściwym starostom informacji o tych podmiotach.

Ze względu na konieczność zapewnienia prawidłowego i sprawnego uiszczania podatku od nieruchomości, NIK zawnioskowała do Ministra Finansów o zainicjowanie rozwiązań prawnych (ewentualnie wydanie interpretacji ogólnej) dotyczących uregulowania szczegółowego momentu powstania obowiązku podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości w sytuacji nabycia przez SP mienia podmiotów nieprzerejestrowanych.

W kolejnej kontroli związanej z aktywami państwowymi, badającej, czy **Agencja Rozwoju Przemysłu SA zarządza portfelem kapitałowym i inwestycyjnym** w sposób legalny, efektywny i prowadzący do osiągnięcia założonych celów³³, ustalono, że zarządzanie portfelem było prawidłowe, lecz nie w pełni skuteczne. Nie pozwoliło na osiągnięcie zakładanych celów, a kolejno przyjmowane plany strategiczne nie były kompleksowe i pomijały ewaluację wykorzystywanych instrumentów zarządzania aktywami. W portfelu ARP znajdowały się spółki, których włączenie do portfela lub ich utrzymywanie było w części uniezależnione od ARP, co uniemożliwiało stworzenie jednolitej i stałej wizji portfela. Agencja prawidłowo realizowała procesy nadzoru właścicielskiego nad swoimi spółkami portfelowymi, zaś przyjęty model nadzoru nie ograniczał się wyłącznie do kwestii obligatoryjnych, a obejmował również aktywne oddziaływanie na sytuację spółek i ich wspieranie.

W ramach zarządzania funduszami inwestycyjnymi zamkniętymi aktywów niepublicznych (FIZAN) – do których ARP wniosła część aktywów – zrealizowano w części założenia związane ze wzrostem wartości aktywów, natomiast nie osiągnięto celów w zakresie zbywania aktywów i uzyskania przychodów z tego tytułu. Wynikało to z niedostatecznie aktywnych działań IDA Management w zakresie zarządzania portfelem i braku aktywizowania tej spółki przez PFR TFI. Jakkolwiek zarządzanie funduszami należało do zadań PFR TFI i IDA Management, ARP jako wyłączny uczestnik nie wskazywała tym podmiotom jednoznacznych oczekiwań co do kierunków zarządzania portfelem i swoich planowanych działań względem funduszy. ARP nie dokonywała również regularnej weryfikacji skuteczności i celowości utrzymywania wdrożonego modelu zarządzania aktywami z wykorzystaniem mechanizmu FIZAN.

Wnioski NIK skierowane do Prezesa Rady Ministrów obejmują m.in. sporządzenie analizy zasadności i uwarunkowań wykorzystywania funduszy inwestycyjnych zamkniętych do zarządzania aktywami stanowiącymi majątek Skarbu Państwa lub spółek z udziałem Skarbu Państwa – identyfikującej ewentualne czynniki determinujące celowość korzystania z tego mechanizmu oraz rekomendowane rozwiązania organizacyjne. Minister Aktywów Państwowych został zaś zobligowany do przeprowadzenia analizy portfela spółek z udziałem Skarbu Państwa, w których akcje lub udziały posiada również ARP, pod kątem zasadności wniesienia do ARP akcji lub udziałów posiadanych przez Skarb Państwa lub powierzenia ARP wykonywania w tych spółkach praw z akcji lub udziałów przysługujących Skarbowi Państwa w trybie przepisów o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Minister powinien ponadto podjąć działania zmierzające do rozstrzygnięcia zasadności utrzymywania zaangażowania kapitałowego ARP w spółkach obronnych będących również spółkami z udziałem Skarbu Państwa, tj. w spółkach Polska Grupa Zbrojeniowa SA oraz Polski Holding Obronny sp. z o.o.

Badając **nadzór sprawowany nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa**³⁴, NIK zwróciła uwagę, że reforma nadzoru właścicielskiego nie spowodowała poprawy sytuacji spółek wymagających działań naprawczych. Zasady nadzoru zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów w październiku 2017 r. zostały wdrożone, podobnie jak nowe zasady wynagradzania rad nadzorczych i zarządów spółek. Jednak przez 2,5 roku od wprowadzenia

³³ Zarządzanie portfelem kapitałowym i inwestycyjnym Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. oraz podmiotów powiązanych (P/19/017).

³⁴ Sprawowanie nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa (P/19/016).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

tych zasad nie sfinalizowano procesu alokacji wykonywania nadzoru nad spółkami. W tym czasie sześciokrotnie zmieniany był wykaz spółek i podmiotów wykonujących w nich prawa z akcji/udziałów SP. Przy tym w okresie od października 2017 r. do marca 2019 r. wykaz ten nie był aktualizowany.

Podmioty wykonujące prawa z akcji/udziałów SP monitorowały sytuację spółek, ale nie inicjowały działań sanacyjnych, wychodząc z założenia, że jest to zadanie rad nadzorczych. Rady nadzorcze wyznaczały wprowadzić członkom organów zarządczych cele zarządcze, ale powszechną praktyką było niedokonywanie rozliczania tych zadań. Organy wykonujące prawa z akcji/udziałów będących własnością SP nie podjęły sformalizowanych działań naprawczych/restrukturyzacyjnych w spółkach, w których działania takie powinny były być podjęte. Sytuacja dwóch z trzech spółek – uznanych po kontroli przeprowadzonej w 2017 r. Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa za wymagające pilnych działań naprawczych – nie uległa poprawie.

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o dokonanie ujednolicenia zasad powoływania członków rady nadzorczej w spółkach o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa. Realizacja tego wniosku spowoduje eliminację praktyki, w oparciu o którą niektórzy członkowie rad nadzorczych są powoływani w trybie pisemnego oświadczenia podmiotu wykonującego w spółce prawa z akcji/udziałów będących własnością Skarbu Państwa bez konieczności zatwierdzenia aktu powołania przez Prezesa Rady Ministrów, a inni członkowie tych samych organów nadzorczych powoływani są uchwałą walnych zgromadzeń/zgromadzeń wspólników. Instrukcja głosowania na tych zgromadzeniach wymaga zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów.

NIK przyjrzała się także aktywom państwowym z perspektywy oceny **procedur zakupowych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa**³⁵. W kontroli, której celem była ocena, czy spółki wdrożyły i stosowały procedury zakupowe w celu efektywnego i gospodarnego wydatkowania środków finansowych, ustalono, że w znacznej większości były one opracowane, wdrożone i stosowane prawidłowo. Określone w procedurach rozwiązania uwzględniały specyfikę działalności danej spółki, jak również były ukierunkowane na optymalizację zakupów pod względem ilościowym, jakościowym i cenowym. Stosowanie tak sformułowanych procedur zakupowych stwarzało możliwości efektywnego i gospodarnego wydatkowania środków finansowych. W czterech spółkach (z 19 badanych) w zbyt ogólny sposób określono w przyjętych procedurach zagadnienia dotyczące m.in. uzasadniania zakupu, szacowania wartości zamówień lub kryteriów wyboru dostawców. Brak precyzji w tym zakresie stwarzał ryzyko dowolności postępowania.

Warto podkreślić, że nieprawidłowości skutkujące powstaniem realnych strat w finansach spółek bądź w stosowaniu procedur mogące wywołać takie konsekwencje w przyszłości, stwierdzono w zaledwie 13 spośród 442 skontrolowanych transakcji. W ujęciu liczbowym stanowiły one 2,9%, zaś w wymiarze wartościowym 4,9%.

Badając aktywa, będące w posiadaniu państwa w 2020 r., NIK zwróciła także uwagę na **gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, przeznaczonymi na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych**³⁶. W kontroli poświęconej temu problemowi ustalono, że potrzeby lokalowe państwowych jednostek organizacyjnych nie zostały zaspokojone w sposób efektywny. Działania kolejnych ministrów odpowiedzialnych za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2015–2018 (Ministra Skarbu Państwa, Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju) oraz Prezydenta m.st. Warszawy nie wpłynęły na poprawę sytuacji w zakresie zaspokojenia potrzeb lokalowych państwowych jednostek organizacyjnych, zwłaszcza mających siedzibę w Warszawie. Świadczy o tym fakt, że w 2018 r., w porównaniu do roku 2015, o 43,7% wzrosła powierzchnia lokali wynajmowanych przez państwowe jednostki organizacyjne w Warszawie. Minister Skarbu Państwa, Minister Infrastruktury i Budownictwa oraz Minister Inwestycji i Rozwoju nie podejmowali odpowiedniej inicjatywy, która mogłaby doprowadzić do zmian w tym zakresie. Podejmowane przez tych ministrów decyzje dotyczące m.in. wydawania zgód na najem, zakup, lub budowę/rozbudowę lokali, czy też pozytywne rozpatrywanie wniosków państwowych jednostek organizacyjnych o ustanawianie trwałego zarządu, wspomagały wprowadzić zaspakajanie ich potrzeb lokalowych, ale nie doprowadziły do sanacji istniejącego stanu rzeczy.

³⁵ Realizacja procedur zakupowych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa (P/20/017).

³⁶ Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, przeznaczonymi na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych (P/19/018).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie tworzenia podstaw dla prawidłowego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, przeznaczonymi na zaspokojenie potrzeb państwowych jednostek organizacyjnych. Nie wykonali oni bowiem ustawowych obowiązków. Nie została opracowana Polityka gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Nie rozpoczęto także prowadzenia, od dnia 1 stycznia 2018 r., tzw. dużej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa. Kontrola wykazała też, że ww. ministrowie nie podjęli działań zmierzających do uporządkowania istniejącej ewidencji nieruchomości przeznaczonych na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych. W konsekwencji podawane przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju liczby dotyczące wykorzystywanych przez państwowe jednostki organizacyjne powierzchni nieruchomości i kosztów ich użytkowania należy, w ocenie NIK, uznać wyłącznie za przybliżone. Ministrowie Infrastruktury i Budownictwa oraz Inwestycji i Rozwoju nie dysponowali nawet informacjami na temat warunków najmowanych przez państwowe jednostki organizacyjne nieruchomości, w szczególności, czy ich wybór poprzedzony był rozeznaniem rynku nieruchomości.

NIK zwróciła uwagę, że jedną z istotnych przyczyn nieprawidłowości w gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa był brak kompatybilnych systemów informatycznych umożliwiających realizację zadań merytorycznych ministerstw w przypadku dokonywanych zmian w strukturze działów administracji rządowej.

Najważniejsze wnioski pokontrolne z tego badania dotyczą konieczności bezzwłocznego przygotowania ostatecznej wersji Polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zapewnienia zgodności ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych z katastrzem nieruchomości oraz niezwłocznego dokonania odbioru końcowego i uruchomienia elektronicznej i jawnej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa. Zasadność tego wniosku potwierdziły także wyniki innej kontroli NIK z 2020 r. dotyczącej **gospodarowania nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego w miejscowościach turystycznych województwa zachodniopomorskiego**³⁷.

Ustalono, że gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w miejscowościach turystycznych prowadzone było na podstawie niepełnych i nieaktualnych ewidencji zasobu nieruchomości, często bez wymaganego planu wykorzystania zasobu. Ewidencje gminnego zasobu nieruchomości, powiatowego zasobu nieruchomości oraz zasobu nieruchomości Skarbu Państwa były prowadzone nierzetelnie i z naruszeniem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ocenie NIK nierzetelne i niezgodne z przepisami prawa prowadzenie ewidencji oraz brak planów wykorzystania zasobów nieruchomości ograniczały prowadzenie racjonalnej i długofalowej polityki w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

Jednakże postępowania dotyczące zbywania i udostępniania nieruchomości na ogół przeprowadzane były prawidłowo. Podejmowano je przede wszystkim w związku z zainteresowaniem daną nieruchomością przez konkretny podmiot. Brak było kompleksowych i długofalowych programów i analiz uwzględniających skutki zbycia lub udostępnienia nieruchomości. Działania takie ograniczały możliwość efektywnego wykorzystania posiadanego majątku.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że stwierdzona w trakcie kontroli praktyka braku określania przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego zasad zbywania i udostępniania nieruchomości z gminnego lub powiatowego zasobu nieruchomości nie służyła jawności i przejrzystości życia publicznego.

Mając na uwadze konieczność zapewnienia w gminach i powiatach efektywnego wykorzystania posiadanego majątku, Najwyższa Izba Kontroli uznała za niezbędne podjęcie działań przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów w celu: zapewnienia rzetelnego i zgodnego z przepisami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości. Ponadto NIK zwróciła się o sporządzanie planów wykorzystania zasobów nieruchomości z uwzględnieniem programu gospodarowania nieruchomościami, i czynienie tego z zachowaniem procedur zapewniających jawność postępowań związanych ze zbywaniem i udostępnianiem nieruchomości, a także o kontrolowanie prawidłowości wykorzystania udostępnionych nieruchomości.

³⁷ *Gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego w miejscowościach turystycznych województwa zachodniopomorskiego (P/20/083).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Ponadto NIK podtrzymała przytoczony powyżej wniosek skierowany do ówczesnego Ministra Rozwoju (obecnie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii), sformułowany po kontroli gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przeznaczonymi na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych, o bezzwłoczne przygotowanie ostatecznej wersji Polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Bez przyjęcia ww. polityki zawierającej odpowiednie wytyczne, starostowie nie mogą prawidłowo wykonywać obowiązku sporządzania planów jej realizacji.

W obszar zarządzania nieruchomościami wpisuje się kontrola NIK dotycząca skuteczności **działań podejmowanych na rzecz wdrożenia Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach przez administrację publiczną**³⁸. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania podejmowane przez Ministra i Głównego Geodetę Kraju na rzecz wdrożenia tego systemu. Już na etapie programowania nie uwzględniono możliwości technicznych, organizacyjnych oraz finansowych organów samorządowych zaangażowanych w realizację tego przedsięwzięcia, co spowodowało, że dotychczas nie osiągnięto podstawowego celu, jakim jest zbudowanie funkcjonującego systemu. Przede wszystkim minister nie spowodował przeprowadzenia analizy stanu przygotowania wszystkich uczestników budowy Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, planowanych do współpracy z Głównym Geodetą Kraju w tworzeniu tego systemu, przed akceptowaniem zaproponowanych przez GgK zasad oraz modelu budowy Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. Również działania podejmowane przez Głównego Geodetę Kraju na etapie programowania ZSIN nie uwzględniały przygotowania technicznego i organizacyjnego organów współodpowiedzialnych za tworzenie i utrzymanie systemu.

Podstawowym celem budowy ZSIN było utworzenie i wdrożenie infrastruktury technicznej ZSIN, którą stanowi integrująca platforma elektroniczna (IPE), a w tym centralne repozytorium CR ZSIN kopii danych ewidencji gruntów i budynków (EGiB) oraz interfejsy i odpowiednie mechanizmy systemów teleinformatycznych, stosowanych do prowadzenia rejestrów włączonych do ZSIN. Do czasu zakończenia kontroli NIK m.in. utworzono IPE wraz z centralnym repozytorium, lecz z powodu niezasilenia go pełnymi i aktualnymi danymi EGiB ze wszystkich powiatów, nie wdrożono funkcjonalności polegającej na wymianie danych w formie dokumentów elektronicznych między EGiB a innymi rejestrami publicznymi. Powoduje to, że aktualnie system ten nie może stanowić wiarygodnego źródła informacji o nieruchomościach.

Według szacunków Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, przy realizowanej dotychczas koncepcji i sukcesywnych nakładach w łącznej kwocie od 1,7 mld zł do 2,6 mld zł, uzyskanie pełnej funkcjonalności ZSIN nastąpi nie wcześniej niż w 2030 r. Zdaniem NIK konstrukcja techniczna systemu ZSIN, stan danych ewidencji gruntów i budynków oraz regulacje prawne związane z systemem ZSIN, co potwierdził GgK, nie dają szans, aby ZSIN w takiej formie został kiedykolwiek zakończony i uzyskał status operacyjności. Z prawnego punktu widzenia ZSIN powinien zostać zakończony w dniu 9 września 2016 r., tymczasem w sierpniu 2019 r., prawie 3 lata po tym terminie, dokonano zasilenia CR ZSIN danymi z EGiB zaledwie z 1/3 powiatów. Ponadto w żadnym z powiatów nie uruchomiono zasilania różnicowego, które zapewnia bieżącą aktualność danych w ZSIN. Aby system ZSIN mógł faktycznie zaistnieć i przynosić korzyści, konieczne jest określenie na nowo zadań, stawianych przed systemem i na podstawie tych zadań zdefiniowanie modelu danych, które powinny trafiać do systemu ZSIN z powiatów.

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Rozwoju o dokonanie kompleksowej analizy modelu i architektury ZSIN, w celu ustalenia, w jakiej formie, z punktu widzenia merytorycznego i technicznego, jest możliwa kontynuacja tworzenia i utrzymania ZSIN oraz pełna integracja systemu i nakreślenie nowego harmonogramu działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN. Minister Rozwoju został ponadto zobowiązany do rozważenia możliwości udzielenia dodatkowej pomocy finansowej dla starostw na przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

Starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu powinni przede wszystkim podjąć działania na rzecz pełnej modernizacji EGiB i przygotowania baz danych EGiB w celu zasilenia centralnego repozytorium ZSIN.

³⁸ Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (P/19/032).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Gospodarowanie nieruchomościami obejmuje także ich zbywanie. NIK skontrolowała w związku z tym **sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym**³⁹. Konkluzją tej kontroli jest, że w latach 2015–2020, w czterech spośród pięciu skontrolowanych gmin województwa kujawsko-pomorskiego, sprzedaż lokali komunalnych w trybie bezprzetargowym prowadzono w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła nieuzasadnione pomniejszanie przez trzy skontrolowane gminy wartości nieruchomości wycenionych przez rzeczoznawcę majątkowego o kwoty nakładów poniesionych przez najemców. Spowodowało to zaniżenie należnych najemcom bonifikat, przy równoczesnym zaniżeniu dochodów gmin ze sprzedaży. Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: zleceniu przez jednostki kontrolowane wyceny nieruchomości przed uzyskaniem od właściwego starosty zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego, zbyciu mieszkań najemcom zadłużonym oraz niezawiadomieniu najemców o przysługującym im prawie pierwszeństwa nabycia lokalu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła zapewnienie w skontrolowanych urzędach prawidłowej wyceny nieruchomości przeznaczonych do bezprzetargowej sprzedaży, wywiązanie się z obowiązku podania do publicznej wiadomości zamiaru jej dokonania oraz sprzedaż lokali mieszkalnych na rzecz najemców, którzy mieli zawarte umowy najmu na czas nieoznaczony, po uzyskaniu zgody rady gminy. Gminy rzetelnie monitorowały wtórny obrót lokalami mieszkalnymi nabytymi z bonifikatą w trybie bezprzetargowym.

Również badając **działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach**⁴⁰, NIK ustaliła, że działania te były nieskuteczne. Gminy nie doprowadziły do poprawy sytuacji osób oczekujących na mieszkania komunalne. W 11 kontrolowanych gminach, liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie od gminy wzrosła o 30%, a czas oczekiwania na lokal wynosił nawet 17 lat. Do 21 kwietnia 2019 r. przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów pozbawiały gminy możliwości podwyższenia czynszu w razie poprawy sytuacji materialnej najemcy, rozwiązania umowy najmu, gdy lokal zajmowany ma nieproporcjonalnie dużą powierzchnię w stosunku do liczby zamieszkujących go osób czy też możliwości okresowej weryfikacji kryterium dochodowego najemcy. W ocenie NIK ograniczało to znacznie możliwości gmin w odzyskiwaniu lokali oraz ponownym dysponowaniu nimi na rzecz gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Jednocześnie gminy zawyżały progi dochodowe uprawniające do ubiegania się o przyznanie lokalu komunalnego, a także nie zapewniły kontroli społecznej procesu przyznawania mieszkań. Działania te nie pozwalały na precyzyjne kierowanie pomocy mieszkaniowej do grupy osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej.

Niska ściągalność należności z tytułu najmu lokali oraz niewłaściwa polityka czynszowa kontrolowanych gmin skutkowały brakiem środków finansowych na modernizację i remont istniejącego zasobu, a w konsekwencji doprowadziły do konieczności wyłączenia budynków i lokali z użytkowania ze względu na zły stan techniczny.

NIK pozytywnie oceniła natomiast podejmowanie przez gminy inwestycji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, jednak ich liczba tylko w niewielkiej części pokrywała potrzeby w tym zakresie. W większości skontrolowanych gmin wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin były niekompletne bądź nie było ich w ogóle. Ponadto, nierealizowanie zadań zawartych w uchwalonych programach miało negatywny wpływ na podejmowanie przez gminy racjonalnych decyzji właścicielskich w zakresie gospodarowania zasobem.

³⁹ Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym (I/20/002/LBY).

⁴⁰ Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach (P/19/033).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę na konieczność podjęcia przez Ministra Rozwoju (obecnie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii) prac legislacyjnych w celu zdefiniowania minimalnych standardów kontroli społecznej procesu najmu lokali komunalnych, jakie gminy winny zapewnić przy realizacji potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności. NIK zaleciła także gminom prowadzenie działań służących realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach na podstawie aktualnych i rzetelnie sporządzonych wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin oraz dostosowanie zasad udzielania pomocy mieszkaniowej do zdiagnozowanych rzeczywistych lokalnych potrzeb mieszkańców oraz dostępnych form ich zaspakajania. W tym zakresie konieczne jest też zapewnienie przejrzystości procesu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych. NIK podkreśliła we wnioskach także konieczność prowadzenia przez gminy długofalowej racjonalnej polityki remontowej zapobiegającej dekapitalizacji zasobu, poprzez skuteczniejsze wykorzystanie dostępnych źródeł finansowych.



2

ZAPEWNIENIE STABILNOŚCI GOSPODARKI I WARUNKÓW JEJ ROZWOJU

Stabilność krajowej gospodarki jest wypadkową wielu czynników i oznacza jej zdolność do powrotu do stanu wyjściowego po jej zaburzeniu. Niepodatna na wahania gospodarka z dużym potencjałem rozwoju przekłada się bezpośrednio na jakość życia obywateli. Gospodarka wraz z warunkującym ją transportem, a także rolnictwem i energetyką od lat jest przedmiotem kontroli NIK.

W obszarze związanym z energetyką i bezpieczeństwem dostaw tego surowca jedną z najpoważniejszych bolączek, stwierdzonych przez NIK, jest nieposiadanie przez organy państwowe zobowiązane do realizacji zadań z tego obszaru pełnej informacji o stopniu realizacji zaopatrzenia w energię, ciepło i paliwa gazowe przez gminy oraz brak narzędzi interwencji w sytuacji, gdy potrzeby odbiorców w tym zakresie nie są zaspokojone. Utrudnia to planowanie, realizację zadań i monitorowanie efektów. Ponieważ Polska energetyka oparta jest w znacznej mierze na węglu kamiennym, NIK, mając na uwadze światowe trendy i perspektywę wyczerpania się zasobów tego surowca, wniosowała do Ministra Aktywów Państwowych o dokonanie pogłębionej analizy optymalnego modelu zaopatrzenia polskich producentów energii elektrycznej w węgiel kamienny.

Kluczowe ustalenia NIK z zakresu gospodarki wskazują na problemy z wdrażaniem konkretnych zadań – w przypadku sektora kosmicznego, zaś w mikroskali Tarnowskiego Klastra Przemysłowego – z realizacją zadania w postaci tworzenia nowych miejsc pracy. Natomiast na poziomie spółek komunalnych zidentyfikowane trudności ogniskowały się na niepełnej realizacji zadań oraz na niewystarczającym i nieskutecznym nadzorze właścicielskim. Podobnie w sferze spółek związanych z rolnictwem i w gospodarce leśnej – w tym przypadku nadzór jest tym obszarem, który wymaga działań naprawczych. Kontrola spółek komunalnych pokazała, że wciąż aktualne są wnioski NIK z lat poprzednich w tym obszarze, dotyczące konieczności doprecyzowania przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, określających zasady tworzenia i przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do spółek handlowych poza sferą użyteczności publicznej.

W obszarze rolnictwa NIK zbadała kwestie związane z niedoborem wody w tej sferze działalności gospodarczej. W tym przypadku źródło problemów tkwiło w rozproszeniu – zadania były realizowane przez różne podmioty, nie zawsze dobrze skoordynowane. Lekarstwem na to miała być konsolidacja struktury organów właściwych w gospodarowaniu wodami, która nastąpiła w styczniu 2018 r., wraz z utworzeniem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Jednakże – na co wskazała NIK – nadal opracowania wymaga spójna koncepcja zapewniająca strategiczne i systemowe gospodarowanie wodą w rolnictwie. Podobnie w kwestii szkód łowieckich w rolnictwie – wprowadzone zmiany w prawie nie okazały się wystarczająco skuteczne i nie zapewniły rzetelnego szacowania szkód oraz terminowego wypłacania odszkodowań. NIK widzi tu potrzebę dalszych zmian legislacyjnych. Również system ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich wspierany środkami publicznymi nie spełnił oczekiwań ani ubezpieczających, ani ubezpieczycieli. Okazał się mało efektywny i nie sprzyjał w wystarczającym stopniu stabilizacji produkcji rolniczej.

Natomiast największą bolączką gospodarowania gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych były nieprawidłowości dotyczące przetargów. Wystąpiły bowiem naruszenia zasad jawności i jednolitości postępowania oraz równego dostępu do udziału w przetargu. Szansy na zmianę sytuacji NIK upatruje w niezwłocznym zakończeniu prac w zakresie zmian w prawie dotyczących rozszerzenia rozwiązań określających sposób przeprowadzenia przetargu na rozporządzanie nieruchomościami rolnymi będącymi we władaniu parków narodowych.

Jedną z priorytetowych gałęzi polskiego rolnictwa i gospodarki, jaką jest hodowla, także nie jest wolna od nieprawidłowości. Hodowla koni w Polsce wymaga zdaniem NIK redefinicji kierunków i celów. Natomiast dość dobrze radzimy sobie z chorobami wśród zwierząt hodowlanych – nadzór w powiatowych inspektoratach weterynarii nad przestrzeganiem zasad bioasekuracji w gospodarstwach utrzymujących świnię był prawidłowy.

Kolejnym obszarem będącym zarówno samodzielną gałęzią, jak i elementem spinającym różne rodzaje gospodarki, jest transport. Problematyka ta jest stale obecna z sferze zainteresowań kontrolnych. NIK bada zarówno całe systemy transportowe, jak również infrastrukturę oraz przeprowadza kontrole wycinkowe obejmujące funkcjonowanie różnych rodzajów transportu.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

NIK wskazała na bariery rozwoju transportu intermodalnego w Polsce – główną był brak zintegrowanego podejścia do tworzenia warunków dla jego rozwoju. Mimo diagnozy w zakresie strategicznych potrzeb i kierunków działań związanych z transportem intermodalnym, nie opracowano kompleksowego programu w tej dziedzinie. Z kolei działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych okazały się nieskuteczne, gdyż nie doprowadziły do realizacji wszystkich zaplanowanych w tym zakresie przedsięwzięć. Podobnie sytuacja ma się w sferze rozwoju elektromobilności – administracja publiczna nie wypełniała skutecznie zadań w tym obszarze. Brak realizacji wszystkich przedsięwzięć z projektu to także problem krakowskiej Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej, hamujący jej dalszy rozwój i negatywnie wpływający na komfort i przewidywalność przejazdów na tej linii.

Natomiast działania na rzecz rozwoju transportu publicznego w dolnośląskich miastach na prawach powiatu nie we wszystkich przypadkach przyniosły zamierzone efekty i nie były właściwie monitorowane.

Infrastruktura transportowa jest co roku kontrolowana przez NIK. Konkluzje z tegorocznych kontroli dotyczących infrastruktury drogowej potwierdziły wieloletnie obserwacje kontrolerów, często bowiem w ciągu prac modernizacyjno-remontowych ogniwo nadzoru wykonawczego czy inwestorskiego było nieefektywne.

Oceniając kompleksowo rowerowy szlak Green Velo, wskazano, że był utrzymany i wykorzystany zgodnie z przyjętymi założeniami, ale stwierdzone nieprawidłowości i problemy budzą obawy co do jego dalszego zachowania i rozwoju, zwłaszcza po zakończeniu okresu trwałości projektu. Bez zapewnienia skoordynowanego zarządzania, właściwego utrzymania stanu technicznego obiektów, oznakowania i należytej przejezdności, a także bezpieczeństwa jego użytkowników, zagrożone może być dalsze funkcjonowanie Green Velo, jako już rozpoznawalnego produktu i marki turystycznej.

W ramach oceny bezpieczeństwa na drogach NIK stwierdziła, że realizacja Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych nie doprowadziła do osiągnięcia jego celu, tj. zauważalnego zmniejszenia liczby odcinków dróg krajowych, na których ryzyko powstania wypadku drogowego jest duże. Niezadowalające jest także bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim, co jest skutkiem niezgodnego z prawem lub nierzetelnego wypełniania podstawowych obowiązków przez skontrolowane organy. Warto z kolei odnotować, że NIK oceniła pozytywnie działalność pomiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo eksploatacji pasażerskiego taboru kolejowego, wskazując na czynniki utrudniające poprawę bezpieczeństwa przewozów pasażerskich. Są to przede wszystkim: średni wiek taboru pasażerskiego, zawieszenie w związku z epidemią obowiązku przechodzenia okresowych badań przez pracowników związanych bezpośrednio z prowadzeniem ruchu kolejowego i pojazdów kolejowych.

Kontrole dwóch zagadnień środowiskowych związanych z transportem, jak eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów z nadmierną emisją substancji szkodliwych i ograniczanie ruchu pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych, pokazały nieskuteczność działań administracji w tym zakresie. Ustalenia wskazują na potrzebę podjęcia działań w obszarze planowania i organizacji, które pozwoliłyby na lepszą niż dotąd ochronę obszarów zurbanizowanych przed degradującym infrastrukturę drogową ruchem zbyt ciężkich pojazdów, a mieszkańców przed emisją substancji potencjalnie niebezpiecznych.

W sprawozdawanym okresie Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała następujące tematy kontroli:

- *Lokalne bezpieczeństwo energetyczne (P/19/014)*
- *Efektywność i oszczędność wydatków ponoszonych przez producentów energii elektrycznej na zaopatrzenie w węgiel kamienny (P/18/066)*
- *Rozwój sektora kosmicznego (P/19/021)*
- *Działalność Tarnowskiego Klastra Przemysłowego SA w Tarnowie (P/19/076)*
- *Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim (P/20/068)*
- *Realizacja zadań inwestycyjnych przez urzędy morskie (I/20/001/KIN)*
- *Realizacja Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020 (P/19/045)*
- *Przeciwdziałanie niedoborom wody w rolnictwie (P/20/043)*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

- System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin (P/19/086)
- Szacowanie szkód łowieckich w uprawach rolnych oraz wypłacanie odszkodowań (P/19/050)
- Wspieranie środkami publicznymi systemu ubezpieczeń rolniczych (P/19/047)
- Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych (P/20/044)
- Państwowa hodowla koni w Polsce (P/19/046)
- Udzielanie pomocy finansowej producentom drobiu w województwie lubuskim, w związku z epizootią grypy ptaków (P/19/110)
- Nadzór nad przestrzeganiem zasad bioasekuracji gospodarstw na obszarach nieobjętych chorobą afrykańskiego pomoru świń (I/20/002/KRR)
- Działalność ośrodków doradztwa rolniczego (P/19/098)
- Dzierżawa i użytkowanie jezior i obwodów rybackich Skarbu Państwa (P/19/088)
- Zarządzanie ELEWARR Sp. z o. o. I/20/001/KRR
- Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (P/20/089)
- Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w perspektywie finansowej 2014–2020 (P/19/006)
- Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (R/20/003/LBY)
- Bariery rozwoju transportu intermodalnego (P/18/032)
- Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych (P/19/030)
- Szybka Kolej Aglomeracyjna w aglomeracji krakowskiej – linia SKA1: Kraków Lotnisko – Wieliczka Rynek-Kopalnia (P/20/066)
- Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego (P/19/108)
- Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo megainformacja (P/20/078 +4 kontrole doraźne)
- Wsparcie rozwoju elektromobilności (P/19/020)
- Nadzór nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych w województwie lubelskim (P/19/080)
- Utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim (P/20/072)
- Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim (I/20/002/LRZ)
- Realizacja programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych” (P/19/034)
- Bezpieczeństwo eksploatacji pasażerskiego taboru kolejowego (P/20/028)
- Egzaminowanie osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wybrane aspekty gospodarowania majątkiem Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Opolu (R/20/001/LOP)
- Urządzanie i utrzymanie pasów przeciwpożarowych przy liniach kolejowych w województwie lubuskim (P/19/111)
- Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe (P/19/031)
- Ruch pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych (P/20/082)

2.1. Energia

W obszarze dotyczącym energii i energetyki NIK przeprowadziła kontrolę dotyczącą efektywności i oszczędności wydatków ponoszonych przez producentów energii elektrycznej na zaopatrzenie w węgiel kamienny. Ocena **lokalnego bezpieczeństwa energetycznego**⁴¹ jest kolejną kontrolą na przestrzeni ostatnich lat, składającą się na kompleksowe monitorowanie przez NIK stanu polskiej energetyki i bezpieczeństwa dostaw energii w Polsce. W tej kontroli ustalono, że w okresie nią objętym, tj. 2015–2019 (do 30 czerwca), działalność

⁴¹ Lokalne bezpieczeństwo energetyczne (P/19/014).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

administracji publicznej nie zapewniała należytego poziomu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, w szczególności pod względem pokrycia zapotrzebowania odbiorców na ciepło i paliwa gazowe oraz pod względem wymagań ochrony środowiska.

Kontrola wykazała, że żaden organ państwowy odpowiedzialny za zadania z obszaru bezpieczeństwa energetycznego nie posiadał pełnych, wiarygodnych informacji dotyczących stopnia realizacji obowiązków zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe przez gminy oraz nie posiadał narzędzi interwencji w sytuacji, gdy potrzeby odbiorców w tym zakresie nie są zaspokojone. Skontrolowane jednostki samorządu gminnego nienależycie wypełniały zadania własne w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe. Niewłaściwe planowanie i organizacja zaopatrzenia w wymienione nośniki energii, a także zaniechania lub nieskuteczne działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii, prowadziły do niewystarczającego poziomu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.

Gminy realizowały zadania związane z planowaniem energetycznym nie w pełni zgodnie z przepisami i w sposób niezapewniający pełnego bezpieczeństwa dostaw ciepła i paliw gazowych odbiorcom końcowym.

Mechanizmy wsparcia określone w strategiach rządowych nie stanowiły skutecznego narzędzia poprawy lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. System zapatrzenia w energię elektryczną, ciepło oraz paliwa gazowe jest tak skonstruowany pod względem prawnym, że wszystkie narzędzia posiadają gminy, a minister właściwy ds. energii dysponuje jedynie kompetencjami współpracy z gminami w przedmiotowym zakresie. Niezależnie od ograniczonej roli, Minister Energii nie prowadził skutecznego monitoringu wykonywania przez gminy obowiązku uchwalenia założeń do planu zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe oraz terminowego ich aktualizowania. Gromadzone w tym zakresie informacje nie były weryfikowane.

Ustalenia kontroli wskazują, że dotychczasowe brzmienie art. 19 ust. 3 Prawa energetycznego nie uwzględniało niektórych zasadniczych elementów planowania energetycznego w gminach i powodowało, że również działania gmin związane z planowaniem energetycznym nie uwzględniały tych elementów. W związku z tym jednym z najważniejszych wniosków *de lege ferenda* z tej kontroli jest wskazana przez NIK potrzeba stworzenia prawnych mechanizmów egzekwowania realizacji przez gminy obowiązku, wynikającego z art. 19 Prawa energetycznego, sporządzania i aktualizowania Założeń do Planu Zaopatrzenia, a w sytuacji określonej w art. 20 ust. 1 Prawa energetycznego opracowania Planu Zaopatrzenia.

Ponadto NIK wskazała m.in., że burmistrzowie i prezydenci powinni stworzyć w ramach zadania własnego gminy spójny system zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, obejmujący określenie celów i strategii działania, rzetelne planowanie w uzgodnieniu z odpowiednimi przedsiębiorstwami energetycznymi zadań w tym zakresie oraz skuteczny system kontroli i monitoringu realizacji Założeń do Planu Zaopatrzenia jako podstawowego dokumentu strategicznego gminy w obszarze zaopatrzenia w nośniki energii.

Zmienne uwarunkowania na rynku paliw i energii, w tym utrzymujący się po 2018 r. trend spadkowy cen węgla importowanego i zmiana kierunków światowej polityki energetycznej, powodują konieczność dokonania analizy zasadności utrzymania obecnego modelu zaopatrzenia polskich producentów energii elektrycznej w węgiel, w kontekście istniejących powiązań kapitałowych sektorów energetyki i górnictwa. Utrzymujące się wysokie ceny krajowego węgla stwarzają ryzyko wzrostu cen energii elektrycznej, a w konsekwencji pogorszenia konkurencyjności polskiej gospodarki. Z kolei duże różnice cenowe pomiędzy cenami energii elektrycznej w Polsce i Europie rodzą ryzyko nadmiernego importu energii. W kontroli dotyczącej **efektywności i oszczędności wydatków ponoszonych przez producentów energii elektrycznej na zaopatrzenie w węgiel kamienny**⁴² stwierdzono, że realizowane zaopatrzenie producentów energii w węgiel kamienny w latach 2017–2018 przyczyniało się do racjonalnego poziomu kosztów produkcji energii w tym okresie oraz zapewniało jej ciągłość. W gospodarce węglem kontrolowanych wytwórców energii nie stwierdzono działań prowadzących do nieuzasadnionego wzrostu kosztów oraz cen energii w badanym okresie. Kupowany węgiel spełniał podstawowe wymagania jakościowe, choć nie zawsze jego jakość była optymalna. Wyboru dostawców węgla dokony-

⁴² *Efektywność i oszczędność wydatków ponoszonych przez producentów energii elektrycznej na zaopatrzenie w węgiel kamienny* (P/18/066).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

wano właściwie, uwzględniając uwarunkowania rynkowe w zakresie cen oraz jakości węgla. Ponadto sposób realizacji i rozliczania dostaw węgla był zgodny z umowami i zabezpieczał interesy nabywców oraz odbiorców energii.

Jednocześnie NIK zwróciła uwagę, że powiązania kapitałowe pomiędzy podmiotami sektora energetycznego i wydobywczego, które w latach 2017–2018 stabilizowały zaopatrzenie producentów energii w krajowy węgiel – kupowany po korzystnych cenach, obecnie w połączeniu z istniejącym konfliktem interesów pomiędzy tymi podmiotami, ograniczają możliwość elastycznego reagowania na zmiany zachodzące na rynku paliw i energii.

W związku ze światowymi trendami i ustaleniami kontroli, NIK wniosła do Ministra Aktywów Państwowych o dokonanie i udokumentowanie pogłębionej analizy optymalnego modelu zaopatrzenia polskich producentów energii elektrycznej w węgiel kamienny – w perspektywie przewidywanego okresu wykorzystywania węgla do tej produkcji, w tym opracowanie analizy zasadności ekonomicznej zaopatrzenia, opartego na powiązaniach kapitałowych krajowych sektorów energetyki i górnictwa.

2.2. Gospodarka. Gospodarka morska

Badając problematykę gospodarki w 2020 r., NIK dużą wagę przyłożyła do nowoczesnych i perspektywicznych technologii. W tym obszarze przeprowadzono kontrole dotyczące rozwoju sektora kosmicznego. NIK zbadała także działalność Tarnowskiego Klastra Przemysłowego w Tarnowie. W zakresie gospodarki morskiej oceniono realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020 i realizację zadań inwestycyjnych przez urzędy morskie. Wychodząc z założenia, że na gospodarkę mają wpływ przedsięwzięcia o mniejszych rozmiarach i skali – w zakresie tym NIK zbadała działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim.

Sektor kosmiczny jest jednym z najbardziej innowacyjnych i zaawansowanych technologicznie obszarów w gospodarce europejskiej i światowej. Zasadniczym dokumentem ustalającym cele rozwoju polskiego sektora kosmicznego jest Polska Strategia Kosmiczna. Weszła ona w życie w dniu 18 lutego 2017 r. NIK zbadała, oceniając **rozwój polskiego sektora kosmicznego**⁴³, czy właściwe podmioty publiczne skutecznie realizują działania służące osiągnięciu celów szczegółowych przyjętych w tej strategii.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła skuteczność działań Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Cyfryzacji, Agencji Rozwoju Przemysłu SA, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego zmierzających do osiągnięcia celu strategicznego i szczegółowych celów Polskiej Strategii Kosmicznej. NIK pozytywnie oceniła też zaangażowanie Ministra Rozwoju w kształtowanie korzystnych ekonomicznie relacji z Europejską Agencją Kosmiczną, zwłaszcza w zakresie pozyskiwania kontraktów dla polskich przedsiębiorców. Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Kosmicznej rzetelnie wypełniał zadania wynikające z decyzji o jego utworzeniu, szczegółowo ustalone przez ministra właściwego do spraw gospodarki, jako przewodniczącego Zespołu.

Działania Ministra Nauki i Szkolnictwa wyższego skoncentrowane były głównie na koordynacji wdrożenia w Polsce funkcjonalności systemu Copernicus, w tym odbioru danych satelitarnych oraz utworzeniu ich stałego repozytorium. NIK oceniła te działania jako celowe i gospodarne.

Minister Cyfryzacji rzetelnie prowadził przedsięwzięcia zmierzające do zapewnienia pełnej dostępności na terytorium Polski sygnałów nawigacji satelitarnej systemu Galileo i towarzyszącego mu systemu wspomagającego EGNOS. Minister Cyfryzacji skutecznie wspierał też starania polskich jednostek naukowych, badawczych i przedsiębiorców o możliwie szeroki komercyjny udział w tym przedsięwzięciu.

Minister właściwy do spraw gospodarki aktywnie i skutecznie działał na rzecz pozyskania dla polskich przedsiębiorców kontraktów z ESA, w wyniku czego tzw. stopa zwrotu składek wpłacanych do tej agencji przez Polskę była istotnie wyższa niż osiągnięta przez inne kraje na porównywalnym etapie rozwoju sektora kosmicznego.

⁴³ *Rozwój sektora kosmicznego (P/19/021).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Agencja Rozwoju Przemysłu SA w sposób ciągły i konsekwentny realizowała autorski, kompleksowy program wsparcia sektora technologii kosmicznych w Polsce. W dokumencie tym zdefiniowano kierunki i kategorie działań, przyporządkowując im mechanizmy wsparcia. ARP SA, jako lider konsorcjum, prowadziła też skuteczne działania w celu uruchomienia w Polsce Inkubatora Biznesowego Europejskiej Agencji Kosmicznej.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, niewymieniona w Strategii, intensywnie zaangażowana była w działania wspierające rozwój sektora kosmicznego. Działania te prowadzone były w zróżnicowanych formach – od publikacji, poprzez szkolenia i współorganizację misji gospodarczych, aż po zorganizowanie, we współpracy z Pomorską Specjalną Strefą Ekonomiczną SA, programów akceleracyjnych dla startupów z sektora kosmicznego. Pierwszy z nich zakończył się sukcesem.

IMGW, jako narodowa służba meteorologiczna, a jednocześnie placówka naukowo-badawcza, w sposób celowy i rzetelny prowadził współpracę z organizacją EUMETSAT. W rezultacie tej współpracy Polska otrzymywała stały dostęp do danych satelitarnych, co umożliwiała Instytutowi m.in. zapewnienie osłony meteorologicznej, w tym lotnictwa cywilnego, a także osłony hydrologicznej i morskiej.

Negatywnie NIK oceniła natomiast ograniczoną skuteczność działań na rzecz wdrożenia kluczowych zadań wymienionych w Polskiej Strategii Kosmicznej, realizowanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki oraz Polską Agencję Kosmiczną. We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę na konieczność zapewnienia przez Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej możliwie szybkiego opracowania nowej wersji Krajowego Programu Kosmicznego, uwzględniającej możliwości finansowe kraju. Ponadto minister właściwy do spraw gospodarki powinien doprowadzić do zakończenia prac nad projektem ustawy o działalności kosmicznej oraz Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych.

Z kolei celem kontroli dotyczącej **Tarnowskiego Klastra Przemysłowego SA**⁴⁴ była ocena, czy działa on gospodarnie i skutecznie, jak Spółka realizuje swoje zadania poprzez tworzenie w regionie parków przemysłowych, parków technologicznych, stref inwestycyjnych, stref aktywności gospodarczej oraz poprzez inne formy mające na celu optymalizację wykorzystania terenów pod zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej. Odpowiedzią m.in. na zachodzące zmiany demograficzne było powstanie w 1999 r. Tarnowskiego Klastra Przemysłowego S.A. jako instytucji otoczenia biznesu dla miasta i subregionu tarnowskiego. Celem działania Tarnowskiego Klastra Przemysłowego S.A. jest tworzenie warunków do wszechstronnego rozwoju gospodarczego regionu oraz tworzenie miejsc pracy.

W ocenie NIK działania Tarnowskiego Klastra Przemysłowego S.A. w Tarnowie nie były wystarczające, aby skutecznie realizować zadania statutowe polegające na tworzeniu nowych miejsc pracy oraz warunków do wszechstronnego rozwoju gospodarczego regionu. Kontrola wykazała przypadki niegospodarnego zarządzania majątkiem Spółki. Zarząd Spółki dopuścił do bezumownego wykorzystania przez osoby trzecie nieruchomości TKP o łącznej powierzchni 0,4259 ha, co zostało stwierdzone dopiero w trakcie kontroli NIK. Słaba aktywność TKP przy zagospodarowaniu niektórych jej nieruchomości nie sprzyjała szybkiemu rozwojowi przedsiębiorczości. W skrajnych przypadkach czas, jaki upłynął od wejścia w posiadanie nieruchomości przez TKP do ich zbycia i późniejszego uruchomienia tam działalności przez przedsiębiorców, wynosił nawet 17 lat. Teren Parku Przemysłowego przy ul. Traktorowej przekazany do Spółki przez Miasto jako aport, był od 10 lat niezagospodarowany.

NIK oceniła pozytywnie działania Spółki, które doprowadziły do utworzenia Inkubatora Przedsiębiorczości. Od 2017 r. cała powierzchnia jest wynajęta przedsiębiorcom rozpoczynającym działalność gospodarczą.

Pomimo rozbudowanej sprawozdawczości w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego nad TKP, Prezydent Miasta Tarnowa nie zapewnił sobie otrzymywania kluczowych informacji z punktu widzenia realizacji przez Spółkę zadań statutowych. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli wniosła o systematyczne uzyskiwanie od TKP danych o nowo utworzonych miejscach pracy przez przedsiębiorców działających na terenie Spółki oraz dokonywanie oceny realizacji założeń strategicznych. Wnioski skierowane do Spółki dotyczyły m.in. podjęcia działań mających na celu zaprzestanie bezumownego wykorzystywania majątku TKP we wszystkich ujawnionych przypadkach.

⁴⁴ Działalność Tarnowskiego Klastra Przemysłowego SA w Tarnowie (P/19/076).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminę w szczególności w formie spółek prawa handlowego. Wybór sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej należy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, do rady gminy. W tym celu gmina może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne (lub do nich przystępować). W wyniku kontroli **działalności spółek komunalnych w województwie lubelskim**⁴⁵ NIK stwierdziła, że waga i skala nieprawidłowości stwierdzonych w kontrolowanych Urzędach i spółkach wskazuje na niedostateczne oddziaływanie nadzoru właścicielskiego na funkcjonowanie spółek z udziałem trzech miast (Biała Podlaska, Chełm, Lublin) i realizację powierzonych im zadań publicznych. W przypadku spółek z udziałem miasta Puławy nadzór ten nie był w pełni skuteczny.

Większość kontrolowanych spółek (pięć z ośmiu) prowadziła działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania gmin w sferze użyteczności publicznej, a jedną działalność o charakterze regionalnym, wykraczającą poza zadania własne gminy, ukierunkowaną na wzrost liczby innowacyjnych przedsiębiorstw w całej Polsce Wschodniej. NIK zwróciła uwagę, iż wykraczanie przez spółki komunalne poza zadania określone w przepisach prawa może wywierać negatywny wpływ na warunki konkurencji na rynku lokalnym. Powyższe dotyczy również spółek zależnych, gdyż ich tworzenie przez jednoosobowe spółki gminy nie powinno umożliwiać obchodzenia ograniczeń nałożonych na działalność gospodarczą jst.

Spośród 101 umów zawartych przez spółki, poddanych analizie w toku niniejszej kontroli, w ponad połowie (57%) stwierdzono nieprawidłowości przy ich zawieraniu, a przy realizacji – w 9% badanych umów. W połowie kontrolowanych spółek stwierdzono dziewięć przypadków zawierania umów z pominięciem stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Na szczególną uwagę zasługuje przypadek Miejskiego Przedsiębiorstwa Robót Drogowych Sp. z o.o. w Chełmie, które co najmniej od 2016 r. udzielało zamówień z całkowitym pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych. Działalność większości spółek z udziałem czterech miast objętych kontrolą NIK była w latach 2016–2019 nierentowna, a więc nie odpowiadała zasadzie samofinansowania.

Wyniki kontroli pokazały, że nadal są aktualne wnioski NIK skierowane do Prezesa Rady Ministrów po kontrolach *Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego (P/14/019/KGP)*, *Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi (P/10/173/LWA)*, dotyczące podjęcia inicjatywy legislacyjnej w kierunku doprecyzowania przepisów art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej, określających zasady tworzenia i przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do spółek handlowych poza sferą użyteczności publicznej.

Ponadto NIK dodatkowo zawnioskowała do organów wykonawczych jst o podjęcie działań nadzorczych zmierzających do sporządzenia przez spółki z udziałem jst długoterminowych strategii działania i powiązanie zawartych w nich celów strategicznych z celami zarządczymi przyjmowanymi w uchwałach w sprawie wynagrodzeń i skuteczne realizowanie w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością wynikającego z art. 212 Ksh prawa współnika do kontroli, w szczególności w zakresie udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji.

W obszarze gospodarki morskiej NIK zajęła się problemem **realizacji zadań inwestycyjnych przez urzędy morskie**⁴⁶. Przedmiot kontroli obejmował przygotowanie inwestycji do realizacji, wybór wykonawców zadań inwestycyjnych, sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych oraz wydatkowanie środków finansowych na realizację tych zadań. Stwierdzone nieprawidłowości doprowadziły do sformułowania wniosków pokontrolnych, które w przypadku Urzędu Morskiego w Szczecinie dotyczyły m.in. podjęcia skutecznych działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych, w tym: zabezpieczania interesu Skarbu Państwa poprzez zatrzymanie wadium w przypadkach zaistnienia przesłanek obligujących Zamawiającego do jego zatrzymania, rzetelnego określania warunków udziału w postępowaniach przetargowych i badania ich spełniania przez wykonawców. Ponadto wnioskowano o zwiększenie nadzoru inwestorskiego nad Inżynierem Kontraktu i Wykonawcą w ramach zadania Zaprojektowanie oraz wykonanie robót budowlanych i pogłębiarskich w ramach modernizacji toru wodnego Świnoujście–Szczecin do głębokości 12,5 m. Urząd Morski w Gdyni został zaś zobligowany do m.in. wprowadzenia mechanizmów kontroli zarządczej, zapewniających właściwe zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa poprzez zawieranie umów

⁴⁵ *Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim (P/20/068)*.

⁴⁶ *Realizacja zadań inwestycyjnych przez urzędy morskie (I/20/001/KIN)*.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

o udzielenie zamówień publicznych tylko w przypadku wniesienia wymaganego zabezpieczenia i egzekwowanie zabezpieczenia niewykonania lub nienależytego wykonania umów w przypadku ich niewykonania w terminie określonym w umowie, a także wyeliminowanie przypadków wcześniejszego, niż to wynika z zawartych umów, zwracania zabezpieczenia niewykonania lub nienależytego wykonania umów. Ponadto wnioskowano o stosowanie właściwych trybów postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, prowadzenie skutecznego nadzoru nad wykonawcami zleczanych prac czy też rzetelne informowanie CUPT o problemach w realizacji Projektów i rzeczywistych przyczynach powstałych opóźnień.

W obszarze gospodarki morskiej NIK zbadała prawidłowość i skuteczność **realizacji Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020**⁴⁷. Ustalono, że nie zawsze była ona prawidłowa i skuteczna. Skuteczność wdrażania Programu w zakresie osiągnięcia celów pośrednich w 2018 r. dotyczyła pięciu priorytetów. Nie osiągnięto tych celów dla priorytetu 6. Wspieranie wdrażania Zintegrowanej Polityki Morskiej, którego budżet wynosi 0,5% budżetu Programu. W latach 2018–2019 wykonano limit wydatków i zasadę n+3. Wykorzystanie limitu środków finansowych w ramach poszczególnych działań nie było równomierne; wykorzystanie środków poniżej 50% limitu stwierdzono w przypadku 13 działań, a w ramach pięciu działań nie ogłoszono naborów wniosków o dofinansowanie. Niskie lub zerowe wykorzystanie środków stwierdzono w przypadku 18 spośród 41 działań Programu. Wybór operacji do realizacji i tryb zawierania umów o dofinansowanie były zgodne z zasadami określonymi w przepisach prawa i w wewnętrznych procedurach.

Instytucje pośredniczące, tj. ARiMR oraz skontrolowane samorządy województw, przewlekłe rozpatrywały wnioski o dofinansowanie, tj. z naruszeniem sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 13 ust. 5 ustawy o EFMR. Było to spowodowane kumulacją naboru wniosków o dofinansowanie w celu wykonania zasady n+3, a w przypadku ARiMR także problemami kadrowymi w trzech z czterech skontrolowanych oddziałów regionalnych oraz niezakończonym procesem informatyzacji. Ponadto do nieterminowego rozpatrywania wniosków przyczyniła się niska jakość dokumentacji składanej przez wnioskodawców, co powodowało konieczność wielokrotnego wzywiania wnioskodawców do uzupełnienia wniosków lub złożenia wyjaśnień. Także działania ARiMR, przez instruowanie oddziałów regionalnych drogą elektroniczną, dopuszczające do niezgodnego z art. 13 ust. 5 ustawy o EFMR przedłużania terminu rozpatrywania wniosku o dofinansowanie, przyczyniały się do opóźnień w rozpatrywaniu wniosków. Instytucja Zarządzająca, jak i instytucja pośrednicząca, tj. ARiMR nie podjęły zdecydowanych działań na rzecz poprawy jakości dokumentacji składanej przez wnioskodawców. Instytucja Zarządzająca nie dostrzegła potrzeby podjęcia takich działań. W związku z powyższym nie zintensyfikowano współpracy z podmiotami świadczącymi usługi doradcze, a kwestia poprawy jakości dokumentów prowadzona była tylko w ramach działań informacyjno-promocyjnych dotyczących wdrażania PO RYBY 2014–2020.

Współpraca Instytucji Zarządzającej, tj. Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, oraz ARiMR dotycząca wdrażania Programu nie była prawidłowa. Monity i kontrole Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w oddziałach regionalnych ARiMR dotyczące m.in. terminowości rozpatrywania wniosków o dofinansowanie nie przyniosły oczekiwanych efektów. Nie osiągnięto także porozumienia w kwestii opracowania harmonogramu naboru wniosków o dofinansowanie. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w tym zakresie monitował do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, jako Instytucja Zarządzająca, zapewnił system nadzoru wdrażania PO RYBY 2014–2020. Instytucja Zarządzająca dysponowała bieżącymi danymi dotyczącymi przebiegu wdrażania Programu i jego postępów, a także osiągniętych efektów rzeczowych. We wnioskach z tej kontroli NIK wskazała przede wszystkim na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad instytucjami pośredniczącymi w zakresie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w terminie określonym w ustawie o EFMR w celu zapewnienia efektywności wdrażania środków Programu i podjęcia działań na rzecz zwiększenia wydatkowania środków o niskim stopniu wykorzystania limitu w ramach działań PO RYBY 2014–2020, z uwzględnieniem priorytetu 6. Konieczne jest także przeprowadzenie (z udziałem instytucji pośredniczących) skutecznych działań informacyjno-promocyjnych w celu poprawy jakości dokumentacji składanej przez beneficjentów Programu.

⁴⁷ Realizacja Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020 (P/19/045).

2.3. Rolnictwo. Rozwój regionalny. Rybołówstwo

Problematyka kontroli z obszaru dotyczącego rolnictwa, hodowli i uprawy roślin, rybołówstwa, ale także rozwoju regionalnego, podejmowana w 2020 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli, była bardzo różnorodna. Nadrzędnym celem, jaki przyświecał kontrolerom w doborze tematów do kontroli, było uzyskanie możliwie najpełniejszego obrazu obszaru rolnictwa oraz zbadanie najpilniejszych problemów w tej sferze.

Na pograniczu problematyki rolniczej i środowiskowej plasuje się kontrola dotycząca **przeciwdziałania niedoborom wody w rolnictwie**⁴⁸, czyli suszom. Około 40% obszarów rolnych i leśnych, a w dorzeczu Odry nawet ponad 50%, jest ekstremalnie i silnie zagrożonych wystąpieniem suszy rolniczej. Straty w produkcji rolnej skutkowały koniecznością udzielenia pomocy rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy: w 2015 r. w kwocie około 500 mln zł, w 2018 r. – 2,1 mld zł, a w 2019 r. – 1,9 mld zł.

NIK stwierdziła, że działania w zakresie gospodarki wodnej w rolnictwie, w tym dotyczące prac melioracyjnych oraz programu rozwoju małej retencji, zarówno w poprzednich latach, jak i w okresie objętym kontrolą, nie zapobiegły niedoborom wody w rolnictwie. Realizowane one były przez szereg podmiotów i nie były skoordynowane. W wielu dokumentach strategicznych określających politykę Państwa w zakresie gospodarowania wodą wskazywano na problem niedoborów wody w rolnictwie. Zabrakło jednak spójnego dokumentu, który wyznaczałby kierunki przeciwdziałania niedoborom wody w rolnictwie, określał cele i mierniki, a także źródła finansowania.

Jednostki kontrolowane, tj. MG MiŻS, MRiRW i PGW WP, zrealizowały szereg działań na rzecz przeciwdziałania niedoborom wody w rolnictwie. Skutecznie podjęto prace legislacyjne, które doprowadziły do zmiany ustawy Prawo wodne i ustawy Prawo budowlane w zakresie uproszczenia procesu realizacji inwestycji dotyczących gospodarowania wodą w rolnictwie. Zapewniono wsparcie finansowe na inwestycje zwiększające retencję i na nawodnienia w rolnictwie. Zainicjowano lokalną współpracę w zakresie gospodarowania wodą na obszarach wiejskich. Realizowano również szkolenia dla rolników z zakresu prawa wodnego oraz racjonalnego gospodarowania wodą, a także prowadzono działania informacyjne i edukacyjne. Minister G MiŻS nie podjął jednak działań w celu opracowania założeń edukacyjnych dotyczących przeciwdziałania skutkom suszy.

Konsolidacja struktury organów właściwych w gospodarowaniu wodami nastąpiła z dniem 1 stycznia 2018 r. wraz z utworzeniem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Projekt Planu przeciwdziałania skutkom suszy przygotowany w PGW WP oraz opracowane przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej Założenia do Programu przeciwdziałania niedoborom wody na lata 2021–2027 z perspektywą do roku 2030, chociaż zawierają kierunki działań w celu poprawy warunków rolniczego wykorzystania wód, to nadal nie wskazują na przyjęcie spójnej koncepcji, która zapewniałaby strategiczne i systemowe gospodarowanie wodą w rolnictwie. Zdaniem NIK należałoby zatem wypracować taką koncepcję, której realizacja zabezpieczy dostępność wody w rolnictwie.

Kolejną kontrolą dotyczącą zarówno sfery rolnictwa, jak i ochrony środowiska jest kontrola **systemu bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin**⁴⁹. W badaniu tym NIK zwróciła szczególną uwagę na niewłaściwą organizację poboru i badań laboratoryjnych próbek płodów rolnych, mającą w konsekwencji negatywny wpływ na skuteczność całego systemu bezpieczeństwa stosowania środków ochrony roślin oraz obrotu nimi. Kontrola wykazała, że długotrwałe badanie próbek płodów rolnych na obecność pozostałości środków ochrony roślin (trwające nawet ok. trzech miesięcy) uniemożliwiało w praktyce stosowanie art. 46 ustawy o środkach ochrony roślin, uprawniającego organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa do wydania zakazu przeznaczania do spożycia i wprowadzania do obrotu płodów rolnych zawierających pozostałości tych środków, w szczególności zagrażających zdrowiu lub życiu ludzi. W trakcie badań płody rolne były zbierane z pól, a ich znaczna część wprowadzana do obrotu.

NIK ustaliła, że czas badań jakościowych próbek samych środków ochrony roślin wynosił nawet ponad 300 dni. Stwarzało to ryzyko niskiej skuteczności w wycofywaniu z punktów sprzedaży środków ochrony roślin nie spełniających norm jakościowych. Zastosowanie takich produktów przez producentów żywności mogło nieść

⁴⁸ Przeciwdziałanie niedoborom wody w rolnictwie (P/20/043).

⁴⁹ System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin (P/19/086).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

za sobą ryzyko nie tylko przekroczenia NDP w płodach rolnych, ale także zniszczenia upraw. NIK zauważyła ponadto, iż sprzedaż środków ochrony roślin, w ramach której przepisy prawa nie przewidują obowiązku identyfikacji ich nabywców, uniemożliwiła organom PIORiN podejmowanie wobec użytkowników profesjonalnych skutecznych działań w celu wycofania z obrotu bądź unieszkodliwienia tych środków ochrony roślin, które nie spełniały norm jakościowych.

NIK pozytywnie oceniła współpracę pomiędzy Państwową Inspekcją Ochrony Roślin i Nasiennictwa i Krajową Administracją Skarbową w zakresie zwalczania wprowadzania na rynek nielegalnych środków ochrony roślin.

Jednym z najważniejszych wniosków dotyczących sfery przepisów prawa skierowanych po tej kontroli do Prezesa Rady Ministrów był wniosek o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia do ustawy o środkach ochrony roślin obowiązku dokumentowania sprzedaży środków ochrony roślin użytkownikom profesjonalnym, w celu identyfikacji nabywcy i w konsekwencji usprawnienia kontroli przedsiębiorców stosujących środki ochrony roślin i kolejnych nabywców. Ponadto do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa NIK skierowała wnioski dotyczące m.in. podjęcia działań w celu skrócenia czasu badania próbek płodów rolnych oraz żywności na zawartość środków ochrony roślin.

Od wielu lat rolnicy zgłaszają problem ze szkodami łowieckimi i stratami w uprawach rolnych ponoszonymi z tytułu polowań. NIK zajęła się tym tematem, przeprowadzając kontrolę **szacowania szkód łowieckich w uprawach rolnych oraz wypłacanie odszkodowań**⁵⁰. Ustaliła, że zmiany wprowadzone do ustawy Prawo łowieckie, nie zapewniły rzetelnego szacowania szkód oraz terminowego wypłacania odszkodowań. Zmiany obowiązujące od 1 kwietnia 2018 r. dotyczyły m.in. składu komisji szacującej szkodę oraz wprowadzenia możliwości odwołań do nadleśniczego. Rola gmin w praktyce sprowadzała się do przyjmowania wniosków o szacowanie szkód, wyznaczania terminów oględzin lub szacowania ostatecznego oraz informowania stron w tym zakresie. Szacowanie szkód i ustalenie wysokości odszkodowania było wykonywane przez dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich. Poszkodowani i dzierżawcy obwodów korzystali z możliwości odwołania do nadleśniczego częściej niż z obowiązującej do 1 kwietnia 2018 r. możliwości mediacji z udziałem organu gminy. Kontrolowani dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich wywiązywali się z obowiązku szacowania szkód i wypłaty odszkodowań. Wyniki kontroli wskazują, że w 14 spośród 17 kontrolowanych kół łowieckich ustalano wysokość odszkodowań w drodze ugody. NIK zauważyła potrzebę podjęcia przez Ministra Środowiska działań w celu wprowadzenia do ustawy Prawo łowieckie sposobu ustalania i dokumentowania wysokości odszkodowania za szkody w uprawach rolnych, w przypadku zawierania ugody cywilno-prawnej.

Z kolei konkluzją kontroli **wspierania środkami publicznymi systemu ubezpieczeń rolniczych**⁵¹ było stwierdzenie, że system ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich wspierany środkami publicznymi, nie spełnił oczekiwań ani ubezpieczających, ani ubezpieczycieli. Okazał się mało efektywny i nie sprzyjał w wystarczającym stopniu stabilizacji produkcji rolniczej. Stosowane dopłaty z budżetu państwa do składki ubezpieczeniowej upraw rolnych nie spowodowały wzrostu obszaru użytków rolnych objętych ubezpieczeniem.

Pomimo corocznego wzrostu wydatkowanych środków budżetowych i wielokrotnych zmian przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, nie osiągnięto planowanych założeń co do arealu objętego ubezpieczeniem, przyjętych w projekcie ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Powierzchnia upraw rolnych objętych ubezpieczeniem wyniosła 3272,5 tys. ha w 2017 r. (przy planowanych 4 mln ha), a 3255,7 tys. ha w 2018 r. (przy planowanych 5 mln ha).

Podwyższenie od 2017 r. wysokości stawek taryfowych ubezpieczenia i zmodyfikowanie zasad wyliczania wysokości dopłat do składki ubezpieczenia ze środków publicznych nie spowodowało wzrostu ubezpieczenia upraw rolnych. Skutkowało natomiast zasadniczym wzrostem wysokości dopłat z budżetu państwa, przewyższających wysokość wypłaconych przez zakłady ubezpieczeń odszkodowań od około 30% w 2017 r., 66% w 2018 r. i jedynie 9% w 2019 r. Miało to związek ze wzrostem wypłaconych odszkodowań.

⁵⁰ Szacowanie szkód łowieckich w uprawach rolnych oraz wypłacanie odszkodowań (P/19/050).

⁵¹ Wspieranie środkami publicznymi systemu ubezpieczeń rolniczych (P/19/47).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

W ocenie NIK na znaczne ograniczenie skłonności producentów rolnych do zawierania umów ubezpieczenia miało wpływ udzielanie bezpośredniej pomocy finansowej niezależnej od systemu ubezpieczenia, w tym także stosowanie ulg w postaci obniżania czynszu dzierżawnego lub przesunięcia terminu płatności albo rozłożenia na raty należności przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Finansowanie skutków niekorzystnych zjawisk atmosferycznych w większości poza systemem ubezpieczenia, wobec braku powszechności ubezpieczenia oraz przyznawania pomocy, pomimo niewywiązywania się z obowiązku ubezpieczania upraw rolnych, spowodowało, że producenci rolni nie byli wystarczająco zainteresowani zawieraniem umów ubezpieczenia. W związku z wynikami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli uważa za niezbędne, by Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjął działania zmierzające do skutecznego doprowadzenia do utworzenia stabilnego systemu ubezpieczenia w rolnictwie i zwiększenia efektywności jego funkcjonowania.

Kolejną kontrolą tematycznie plasującą się na pograniczu ochrony środowiska i rolnictwa jest kontrola dotycząca **gospodarowania gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych**⁵². Wynika z niej, że gospodarowanie to nie zawsze było prawidłowe. Wyboru dzierżawców gruntów rolnych dokonywano niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody i z przepisami rozporządzenia w sprawie przetargów. Naruszano zasady jawności i jednolitości postępowania, równego dostępu do udziału w przetargu oraz nie zapewniono uzyskania najkorzystniejszego wyniku przetargu. Stwierdzono to w sześciu na siedem skontrolowanych parków narodowych. W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami, NIK skierowała dwa zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Zasady organizacji przetargów na dzierżawę gruntów rolnych parków narodowych były przedmiotem trwającego od kilkunastu lat konfliktu społecznego. Dotyczyło to przetargów nieograniczonych na dzierżawę gruntów obejmujących kilkusethektarowe kompleksy działek, których nie mogli dzierżawić miejscowi rolnicy posiadający małe i średnie gospodarstwa rolne. W 2019 r. zostały podjęte prace nad zmianą ustawy o ochronie przyrody w zakresie m.in. wprowadzenia przetargu ograniczonego na dzierżawę gruntów rolnych. Na 2021 r. zaplanowano przedłożenie projektu do przyjęcia przez Radę Ministrów.

Ponadto NIK stwierdziła, że niektóre administracje parków narodowych nie odzyskiwały skutecznie należności z tytułu niezapłaconego czynszu dzierżawnego. W pozostałym zakresie administracje parków narodowych zapewniały nadzór i kontrolę nad realizacją umów dzierżawy gruntów. Realizacja postanowień umów dzierżawy umożliwiała prowadzenie zadań ochronnych. Stwierdzono jedynie pojedyncze nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego dokumentowania czynności kontrolnych, a także wystąpienia konfliktu interesów w związku ze sprawowaniem nadzoru przez konserwatora obwodu ochronnego, będącego jednocześnie dzierżawcą gruntów znajdujących się w tym obwodzie.

W związku z wynikami kontroli dotyczącymi gospodarowania gruntami Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej, a także ze względu na znaczenie działania rolno-środowiskowo-klimatycznego jako instrumentu zapewniającego zrównoważoną gospodarkę na tych gruntach, NIK wskazała na potrzebę kontynuowania przez Ministra Klimatu i Środowiska działań w celu niezwłocznego zakończenia prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody i innych ustaw m.in. dotyczącym rozszerzenia rozwiązań określających sposób przeprowadzenia przetargu na rozporządzenie nieruchomości rolnymi będącymi we władaniu parków narodowych. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi winien zdaniem NIK spowodować – w ramach sprawowanego nadzoru – podjęcie przez ARiMR efektywnej współpracy z parkami narodowymi w zakresie wymiany informacji i realizacji ustawowych zadań dotyczących dzierżawionych nieruchomości rolnych zakwalifikowanych do płatności w ramach wspólnej polityki rolnej. We wnioskach pokontrolnych NIK zobligowała dyrektorów parków narodowych do zapewnienia prawidłowego prowadzenia postępowań przetargowych i rokowań na rozporządzenie nieruchomości przez parki narodowe, w szczególności dotyczących dzierżawy gruntów rolnych, a także przeprowadzenia szkoleń pracowników parków narodowych w tym zakresie.

⁵² *Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych (P/20/044).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Hodowla zwierząt to kolejny objęty badaniami kontrolnymi w 2020 r. obszar. W zakresie tym NIK szczegółowo przyjrzała się hodowli koni oraz drobiu. W toku kontroli **państwowej hodowli koni**⁵³ ustalono, że państwowa hodowla koni w Polsce prowadzona była przez spółki rzetelnie, nie zawsze jednak gospodarnie. Dotyczyło to przede wszystkim gospodarowania majątkiem spółek.

W związku z tym, że dotychczasowa strategia działania spółek hodowli koni przestała przynosić efekty i ich sytuacja finansowa uległa znacznemu pogorszeniu, co spowodowane było m.in. uzyskiwaniem niższych przychodów ze sprzedaży koni, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli należy na nowo zdefiniować kierunki i cele hodowli w spółkach o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Między innymi należy rozważyć zmianę statusu prawnego spółek hodowli koni, biorąc pod uwagę ich strategiczne znaczenie w postępie biologicznym w zakresie zachowania polskiej specyfiki hodowli koni, a także zapewnienie stabilności ich funkcjonowania.

Kontrolowane spółki hodowli koni zapewniły prawidłowe warunki utrzymania koni. Dotyczyły one głównie warunków weterynaryjnych oraz wymogów w zakresie utrzymania koni wynikających z przepisów prawa. Obsługa weterynaryjna koni, dokumentacja lekarsko-weterynaryjna oraz ewidencja leczenia koni prowadzone były na ogół prawidłowo. Objęte kontrolą spółki rzetelnie realizowały cele hodowlane nałożone programami hodowlanymi dla poszczególnych ras koni. Liczba klaczy w stadninach koni i liczba ogierów utrzymywanych w stadach ogierów stanowiły niezbędną pulę genetyczną oraz minimum do zachowania ciągłości hodowli. Pogłowie koni hodowanych przez spółki dostosowane było do sytuacji na rynku.

Oprócz zalecanej przez NIK redefinicji kierunków i celów hodowli, w celu uniknięcia możliwego ryzyka upadłości podmiotów o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej i zagrożenia dla stabilności hodowli koni, należałoby rozważyć zmianę statusu prawnego tych podmiotów.

W zakresie hodowli drobiu NIK zbadała, czy Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prawidłowo **udzielała pomocy finansowej producentom drobiu, w związku z epizootią grypy ptaków**⁵⁴. W toku kontroli ustalono, że ARiMR na ogół prawidłowo wypłacała środki w ramach pomocy finansowej producentom drobiu, w związku z epizootią grypy ptaków. Skala stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości nie była znacząca, a ich skutki nie miały wpływu na powyższą ocenę. NIK zwróciła się do Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o zapewnienie przyjęcia regulacji wewnętrznych, które umożliwiłyby terminowe rozpatrywanie wniosków producentów rolnych ubiegających się o wsparcie finansowe w związku z wystąpieniem grypy ptaków.

Ponadto nawiązując do cyklu kontroli z lat ubiegłych poświęconych **prewencji afrykańskiego pomoru świń**⁵⁵, NIK zbadała w 2020 r., jak wygląda nadzór nad przestrzeganiem zasad bioasekuracji gospodarstw na obszarach nieobjętych chorobą. Z ustaleń poczynionych przez kontrolerów wynika, że w skontrolowanych powiatowych inspektoratach weterynarii prawidłowo sprawowany był nadzór nad przestrzeganiem zasad bioasekuracji w gospodarstwach utrzymujących świnie. Przeprowadzono kontrole tych gospodarstw w zakresie spełniania wymogów bioasekuracji określonych w § 1a pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie środków podejmowanych w związku z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń, a w przypadku stwierdzenia ich nieprzestrzegania, powiatowi lekarze weterynarii podejmowali działania polegające na wszczęciu postępowań administracyjnych i wydaniu decyzji administracyjnych nakazujących usunięcie stwierdzonych w trakcie kontroli naruszeń wymogów bioasekuracji.

W kolejnej kontroli z obszaru rolnictwa NIK zbadała **działalność ośrodków doradztwa rolniczego**⁵⁶. Konkluzją NIK jest, że ośrodki te prawidłowo wykonywały swe zadania. Sposób organizacji i działania jednostki doradztwa rolniczego (jdr) zapewniał prawidłowe wykorzystanie środków otrzymanych z budżetu państwa na usługi

⁵³ Państwowa hodowla koni w Polsce (P/19/046).

⁵⁴ Udzielanie pomocy finansowej producentom drobiu w województwie lubuskim, w związku z epizootią grypy ptaków (P/19/110).

⁵⁵ Nadzór nad przestrzeganiem zasad bioasekuracji gospodarstw na obszarach nieobjętych chorobą afrykańskiego pomoru świń (I/20/002/KRR).

⁵⁶ Działalność ośrodków doradztwa rolniczego (P/19/098).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

doradcze. Zasoby finansowe transferowane do jdr przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi były wystarczające na realizację ich zadań ustawowych. Dotacje przeznaczone na bieżącą działalność i wydatki majątkowe wykorzystano w pełnym zakresie, a środki na zadania związane z tworzeniem Sieci na rzecz Innowacji w Rolnictwie w ¾. Podstawową formą świadczonych usług doradczych były szkolenia oraz wypełnianie wniosków i dokumentów niezbędnych do ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej ze środków UE lub z innych instytucji krajowych i zagranicznych. NIK wniosowała po tej kontroli m.in. o wdrożenie systemu informatycznego wspierającego zarządzanie doradztwem rolniczym, ewidencję zadań i usług doradczych we wszystkich jdr.

Kolejnym ekosystemem, na który działalność człowieka i produkcja rolna wywierają ogromny wpływ, jest środowisko wodne. W 2020 r. NIK przyjrzała się, jak **dzierżawione i użytkowane są jeziora i obwody rybackie należące do Skarbu Państwa**⁵⁷. W kontroli stwierdzono, że Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w sposób nieprawidłowy zarządzało i kontrolowało prowadzenie gospodarki rybackiej w obwodach rybackich Skarbu Państwa. Prezes Wód Polskich nie określił w sposób kompleksowy jednolitych zasad nadzoru sprawowanego nad regionalnymi zarządami gospodarki wodnej i użytkownikami obwodów rybackich, w tym np. minimalnej częstotliwości prowadzenia kontroli w RZGW i podmiotach uprawnionych do rybactwa. W efekcie w KZGW w badanym okresie nie zaplanowano kontroli podległych RZGW w obszarze szeroko pojętej gospodarki rybackiej, w tym dotyczących realizacji obowiązków wynikających z umów użytkowania i dzierżawy obwodów rybackich i jezior Skarbu Państwa.

Niewystarczająca była również częstotliwość patroli przeprowadzonych przez Państwową Straż Rybacką. Kontrola NIK wykazała przypadki naruszenia obowiązków przez poszczególnych użytkowników, w szczególności niezgodnego z treścią operatów rybackich prowadzenia gospodarki rybackiej w zakresie zarybiania, jak i przekraczania limitów połowów.

Do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej Najwyższa Izba Kontroli wniosowała po tej kontroli o niezwłoczne wydanie rozporządzenia w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego, spełniającego wymogi dla tego aktu prawnego. Natomiast do Prezesa Wód Polskich o wyegzekwowanie od regionalnych zarządów gospodarki wodnej prowadzenia gospodarki rybackiej w obwodach nieoddanych w użytkowanie lub – w uzasadnionych przypadkach – podjęcie działań w celu usankcjonowania nieprowadzenia takiej gospodarki.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2010 i 2013 r. dwie kontrole funkcjonowania Spółki ELEWARR Sp. z o.o. i sprawowanego nad nią nadzoru właścicielskiego, w wyniku których wskazała na utratę przez tę spółkę kluczowej roli w stabilizacji rynku zbóż i rzepaku, jak również na pogarszającą się sytuację finansową Spółki i niewłaściwy nadzór Prezesa Agencji Rynku Rolnego. Pierwszego stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym, wprowadzająca nowy model wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa. Zgodnie z jej przepisami ELEWARR jest państwową osobą prawną jako spółka, której wyłącznym udziałowcem jest inna państwowa osoba prawna. Z dniem 1 września 2017 r. KOWR przejął udziały w ELEWARR Sp. z o.o. posiadane przez zniszloną Agencję Rynku Rolnego. Wyniki kontroli NIK z 2010 i 2013 r., w tym stwierdzone nieprawidłowości oraz potrzeba weryfikacji wniosków pokontrolnych spowodowały, że Najwyższa Izba Kontroli w 2020 r. przeprowadziła trzecią kontrolę dotyczącą **zarządzania i nadzoru właścicielskiego nad ELEWARR Sp. z o.o.**⁵⁸.

NIK ustaliła, że zarządzanie ELEWARR Sp. z o.o. oraz nadzór właścicielski Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa nad Spółką nie były prawidłowe i skuteczne. Nie poprawiło się gospodarowanie majątkiem Spółki. Działania podjęte przez Zarząd w celu realizacji „Strategii ELEWARR na lata 2017–2020”, w tym dotyczące sprzedaży aktywów trwałych, nie przyczyniły się do poprawy jej sytuacji ekonomiczno-finansowej. Zarząd dokonał sprzedaży udziałów w podmiocie powiązanym, tj. w Elewator Sieradz Sp. z o.o. bez analizy skutków, co ograniczyło możliwość oddziaływania Spółki na stabilizację rynku przechowywania zbóż i rzepaku w województwie łódzkim. ELEWARR Sp. z o.o. nie osiągnęła założonych wyników ekonomiczno-finansowych, a jej sytuacja finansowa uległa pogorszeniu.

⁵⁷ Dzierżawa i użytkowanie jezior i obwodów rybackich Skarbu Państwa (P/19/088).

⁵⁸ Zarządzanie ELEWARR Sp. z o.o. (I/20/001/KRR).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że koncepcja towarzysząca utworzeniu Spółki ELEWARR oraz funkcjonowania Spółki jako podmiotu od wielu lat działającego na rynku zbóż i rzepaku, mającego stabilizować ten rynek oraz zabezpieczać powierzchnie magazynowe w ramach centrów interwencyjnych skupu zbóż, w tej strukturze organizacyjnej wyczerpała się. Otoczenie rynkowe w latach 90-tych, gdy utworzono Spółkę w oparciu o mienie państwowe, było całkowicie odmienne od obecnego, gdyż ELEWARR był wówczas liderem na rynku skupu i przechowania zbóż i rzepaku. W ostatnich latach na rynku dominują podmioty komercyjne i Spółka funkcjonuje w warunkach silnej konkurencji na rynku rolnym. Obecnie skala działalności Spółki nie pozwala na istotne oddziaływanie na innych przedsiębiorców w celu stabilizacji cen. Kluczową kwestią jest zatem ustalenie, jaką rolę na rynku zbóż i rzepaku ma pełnić ELEWARR, oraz w jaki sposób w perspektywie długookresowej możliwe jest efektywne wykorzystanie działalności Spółki na potrzeby branży rolno-spożywczej. I taki był jeden z głównych wniosków pokontrolnych NIK.

Zdaniem NIK, np. uczestnictwo Spółki w Narodowym Holdingu Spożywczym – Krajowej Grupie Spożywczej, nad którego utworzeniem przejął prace Minister Aktywów Państwowych, a także realizacja zadań w ramach Platformy Żywnościowej oraz przechowywania rezerw strategicznych na rzecz Agencji Rezerw Materiałowych, może przyczynić się do wzmocnienia roli ELEWARR na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Kolejnym zagadnieniem zbadanym przez NIK w 2020 r. był **nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa**⁵⁹. Ustalono, że nie był on sprawowany prawidłowo.

Starostowie nie wywiązali się z obowiązku sporządzenia kompletnej dokumentacji urzędzeniowej. Nie prowadzili rzetelnych działań w celu weryfikacji i w konsekwencji nie egzekwowali od właścicieli lasów realizacji ciężących na nich obowiązków. Stwierdzono również przypadki niewydawania decyzji administracyjnych nawet wtedy, gdy dysponowano informacjami o zaniechaniach osób zobowiązanych. Nierzetelnie prowadzono postępowania administracyjne, błędnie lub niekompletnie wystawiano dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna, jak również niepoprawnie agregowano i przekazywano dane w tym zakresie w ramach sprawozdawczości statystycznej. Najwyższa Izba Kontroli oszacowała, że wartość pozyskanego bez legalizacji drewna w Polsce wynosiła rocznie ok. 676 mln zł, a 3,5 mln m³ pozyskanego drewna nie zostało wykazane w sprawozdaniach starostw.

NIK zwróciła uwagę, że w 11 spośród 24 starostw pracownik realizujący zadania dotyczące przedmiotowego nadzoru lub osoba będąca jego przełożonym, był właścicielem lub współwłaścicielem lasu podlegającego nadzorowi starosty. Pracownicy nadzorowali prawidłowość prowadzenia gospodarki leśnej w swoich lasach, a w skrajnym przypadku pracownik przygotowywał sam dla siebie dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna. Jedynie w siedmiu starostwach zawarto stosowne zapisy dotyczące potencjalnych konfliktów interesów w Kodeksie etyki.

W związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli podkreśla znaczenie zapewnienia instrumentów pozwalających na realizację obowiązków wskazanych w ustawie o lasach oraz umożliwiających prowadzenie skutecznego nadzoru nad ich wykonaniem. W szczególności niezbędne jest wprowadzenie uregulowań, które pozwoliłyby starostom na sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach, przez które przebiega granica powiatów, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o lasach. Należy rozważyć wprowadzenie do przepisów m.in. wskazania trybu przekazywania danych, zasad finansowania zadań, informowania właścicieli lasów o właściwości miejscowej organu, a także uregulowań umożliwiających skuteczne egzekwowanie od właścicieli niebędących osobami fizycznymi lub wspólnotami gruntowymi wywiązywania się z obowiązków zlecenia sporządzenia UPUL.

W sferze rozwoju regionalnego NIK zogniskowała swą uwagę w 2020 r. na nowym – w ramach polityki spójności – instrumencie rozwoju terytorialnego i aktywizacji społecznej wprowadzonym przez KE do realizacji w perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Badając, czy działania w ramach instrumentu **Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność**⁶⁰ zostały przygotowane i są realizowane prawidłowo, NIK pozytywnie oceniła przygotowanie i realizację tego instrumentu.

⁵⁹ Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (P/20/089).

⁶⁰ Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w perspektywie finansowej 2014–2020 (P/19/006).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Wyniki kontroli działań podejmowanych w ramach RLKS przez Ministerstwo, Instytucję Zarządzającą RPO oraz lokalne grupy działania, pozwalają na stwierdzenie, że aktywizują one lokalne społeczności do kreowania i podejmowania różnego rodzaju inicjatyw i umożliwiają podniesienie zdolności do budowania kapitału społecznego, który jest znaczącym czynnikiem w kontekście poprawy konkurencyjności obszarów, gdzie brakuje miejsc pracy, pogarszają się warunki życia i kumulują się inne problemy społeczne.

NIK pozytywnie oceniła utworzone w poszczególnych województwach systemy wyboru projektów oraz przyjęcie zgodnych z wymogami kryteriów ich wyboru. Nie uniknięto jednak nieprawidłowości przy wyborze projektów przez cztery Lokalne Grupy Działania. Polegały one m.in. na niezachowaniu wymaganego składu Rady programowej dokonującej wyboru projektów oraz niedozwolonym, równoczesnym zatrudnieniu w LGD członka Rady, wyborze projektów bez zapewnienia efektywnego i oszczędnego wydatkowania środków, a także nieaktualizowaniu na stronie internetowej listy członków Rady i harmonogramów naboru. NIK zwróciła uwagę, że prowadzone w Ministerstwie i w województwach monitoring i sprawozdawczość dotyczące realizacji RLKS obejmowały wyłącznie formułę bezpośrednią wsparcia tego instrumentu, podczas gdy RLKS wspierany jest również w dwóch innych formułach: pośredniej i mieszanej. Brak pełnej informacji nie służy optymalizacji decyzji o możliwości kontynuowania tego instrumentu w przyszłych perspektywach finansowych.

W 2020 r. NIK zajęła się także tematem dotychczas niekontrolowanym, tj. **gleboznawczą klasyfikacją gruntów**⁶¹. W pilotażowej kontroli rozpoznawczej ustalono m.in., że według obowiązujących przepisów klasyfikatorem może być dowolna osoba upoważniona przez starostę. W takiej sytuacji istnieje wysokie ryzyko, że przeprowadzanie czynności klasyfikacyjnych w terenie oraz ustalanie rodzajów użytków gruntowych, typów, rodzajów i gatunków gleb oraz ich klas bonitacyjnych, może być nieprawidłowe. Nieprawidłowości dotyczące błędnego przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów albo zaniechania przeprowadzenia takiej klasyfikacji polegały m.in. na: wydawaniu decyzji o ustaleniu klasyfikacji, mimo że w projekcie ustalenia klasyfikacji nie określono rzeczywistego rodzaju użytku gruntowego, nieprawidłowo określono typ i rodzaj gleb oraz błędnie obniżono klasę bonitacyjną; i na nieprzeprowadzeniu klasyfikacji z urzędu na gruntach zmeliorowanych, po upływie 3 lat od wykonania urządzeń melioracji wodnych, mimo obowiązku wynikającego z § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

2.4. Transport

NIK rokrocznie dokonuje kompleksowej oceny zagadnień związanych z funkcjonowaniem państwa w obszarze związanym z transportem. Wynika to z założenia, że transport jest kluczowy dla prawidłowego funkcjonowania wielu obszarów państwa – gospodarki, zdrowia, zapobiegania wykluczeniu, środowiska, itp. Kontrole NIK w tym zakresie ogniskują się wokół kilku obszarów – od infrastruktury transportowej, poprzez organizację systemu po rozwój zrównoważonych sposobów transportu i innowacji w tej dziedzinie.

W zakresie oceny systemów transportowych i szerszych rozwiązań o charakterze ogólnym NIK zbadała w 2020 r. problematykę transportu intermodalnego, ze szczególnym uwzględnieniem barier w jego rozwoju, a także powiązaną z tym kwestię rozwoju śródlądowych dróg wodnych. NIK oceniła też funkcjonowanie transportu publicznego, badając Szybką Kolej Aglomeracyjną w aglomeracji krakowskiej – linia SKA1, oraz funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego.

Natomiast w obszarze nowoczesnych technologii transportowych skontrolowano wsparcie rozwoju elektromobilności. Dostrzegając wyzwania, jakie stoją przed nowoczesnym i zrównoważonym transportem, a także preferencje jego użytkowników, w 2020 r. dokonano kompleksowej oceny szlaku rowerowego Green Velo.

Infrastruktura transportowa, stale obecna w kontrolach NIK, w roku 2020 r. została zbadana w obszarach dotyczących utrzymania obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim, nadzoru nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych w województwie lubelskim oraz plano-

⁶¹ Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (R/20/003/LBY).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

waniem, przygotowaniem i realizacją inwestycji drogowych w województwie podkarpackim. W zakresie oceny wpływu transportu na środowisko, poza wspomnianą wyżej elektromobilnością i transportem modalnym NIK oceniła, jak administracja radzi sobie z eliminowaniem z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe i ruchem pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych. Natomiast w sferze bezpieczeństwa transportu oceniono urządzenie i utrzymanie pasów przeciwpożarowych przy liniach kolejowych w województwie lubuskim, realizację programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych” i działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim, a także bezpieczeństwo eksploatacji pasażerskiego taboru kolejowego.

W ramach rozpoznania problemu NIK przeprowadziła pilotażową kontrolę dotyczącą m.in. egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami.

NIK zbadała kompleksowo problematykę **transportu intermodalnego**⁶² i zdefiniowała na tej podstawie bariery, które hamują rozwój tej proekologicznej gałęzi transportu. NIK wskazała, że podstawową barierą dla jej rozwoju stanowi brak zintegrowanego podejścia do tworzenia sprzyjających mu warunków. Minister właściwy do spraw transportu zdiagnozował wprawdzie strategiczne potrzeby i określił kierunki działań związanych z transportem intermodalnym, nie opracował jednak kompleksowego programu w tej dziedzinie. Realizacja celów strategicznych następowała poprzez wdrożenie odrębnych programów, dedykowanych infrastrukturze drogowej i kolejowej, służących poprawie ich stanu technicznego, co jedynie pośrednio przyczyniało się do rozwoju transportu intermodalnego. W programach tych brakowało zintegrowanych działań zapewniających powiązanie inwestycji kolejowych i drogowych z rozwojem i dobrą organizacją połączeń sieci terminali intermodalnych (punktów węzłowych, gdzie następuje zmiana środka transportu). Ponadto Minister nie określił docelowej sieci terminali ani ich koncepcji przestrzennej, co jest kluczowe dla pełnego wykorzystania potencjału realizowanych inwestycji w infrastrukturę.

NIK pozytywnie oceniła zaplanowane w ramach Krajowego Programu Kolejowego nowe inwestycje i modernizację istniejącej infrastruktury, mające na celu zwiększenie przepustowości i prędkości przejazdu pociągów. Działania podejmowane w ramach tego programu przez PKP PLK w latach 2015–2018 (I półrocze) ukierunkowane były na poprawę infrastruktury kolejowej, nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. W realizacji inwestycji prowadzonych przez PKP PLK występowały opóźnienia, co może spowodować kumulację prac inwestycyjnych w kolejnych latach i negatywnie wpłynąć na przepustowość linii kolejowych i prędkość handlową pociągów intermodalnych.

W opinii NIK Minister Infrastruktury powinien przygotować i wdrożyć kompleksowy program, zapewniający koordynację działań w zakresie tworzenia warunków do rozwoju transportu intermodalnego oraz wypracować docelową strategiczną mapę centrów/terminali intermodalnych jako narzędzia służącego wykorzystaniu potencjału transportu intermodalnego dla rozwoju gospodarczego kraju. PKP PLK natomiast powinno zatroszczyć się o poprawę konkurencyjności kolejowych przewozów intermodalnych, a w szczególności o terminową realizację prowadzonych inwestycji oraz o bieżącą analizę przewozów intermodalnych, w tym przyczyn opóźnień pociągów intermodalnych, by wypracować rozwiązania poprawiające punktualność tego rodzaju przewozów.

Kolejnym elementem systemu transportowego w Polsce, obok dróg i linii kolejowych zbadanym przez NIK w 2020 r., były szlaki wodne. NIK przeanalizowała **działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych**⁶³, które okazały się nieskuteczne, gdyż nie doprowadziły do wykonania wszystkich zaplanowanych w tym zakresie przedsięwzięć. Dlatego też we wnioskach z tej kontroli znalazły się zapisy o konieczności przyspieszenia przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej prac nad programami wieloletnimi budowy śródlądowych dróg wodnych Odry i Wisły, których uchwalenie zapewni finansowanie ujętych w nich zadań w ten sposób, by ostateczne wersje tych programów były gotowe w terminach ustalonych w przyjętym harmonogramie „Programu Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej” oraz projekcie harmonogramu „Programu Rozwoju Drogi Wodnej Rzeki Wisły”.

⁶² Bariery rozwoju transportu intermodalnego (P/18/032).

⁶³ Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych (P/19/030).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

W związku z nierealizowaniem przez dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej przypisanej im funkcji inwestora w zakresie budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, a realizacją tych zadań przez PGW Wody Polskie, Minister GMiŻS powinien zdaniem NIK podjąć działania systemowe w celu doprowadzenia do zgodności stanu prawnego i stanu faktycznego w zakresie budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym w ten sposób, by zadania te prowadziły jednostki, którym te kompetencje przypisano.

NIK, kierując się potrzebą zapewnienia warunków do zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju, wskazała na potrzebę dokonania zmian legislacyjnych, tj. określenia w drodze rozporządzenia śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, co będzie stanowić realizację przez Radę Ministrów obowiązku określonego w art. 193 ust. 7 Prawa wodnego.

Kontrola **Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej (SKA) w aglomeracji krakowskiej**⁶⁴ wykazała, że budowa linii SKA1 (Kraków Lotnisko-Wieliczka Rynek-Kopalnia) wciąż nie została zakończona, mimo upływu niemal 5 lat od wprowadzenia ruchu kolejowego na całej jej trasie. Hamowało to dalszy rozwój SKA1 oraz negatywnie wpływało na komfort i przewidywalność przejazdów na tej linii. Dlatego m.in. nie udało się osiągnąć efektu w postaci stale rosnącej liczby pasażerów SKA1. Główną przyczyną problemów występujących na linii SKA1 były opóźnione inwestycje w infrastrukturę kolejową. Trwające od jesieni 2017 r. prace powodowały czasowe wyłączenia odcinków torów i konieczność uruchamiania zastępczej komunikacji autobusowej. Znacznie obniżało to stabilność i przewidywalność kursów. Zahamowaniu uległ rozwój sieci połączeń powiązanych z linią SKA1.

Do połowy 2020 r. miasto Kraków nie zdołało rozpocząć budowy drugiego – oprócz dworca Kraków Główny – zintegrowanego węzła przesiadkowego na trasie SKA1, planowanego od 2016 r. przy stacji Kraków Bronowice. Nie rozpoczęto też budowy parkingu P&R na 100 miejsc postojowych przy stacji Kraków Olszanica, choć takie założenie poczyniono jeszcze w 2013 r. Ponadto SKA1 została tylko częściowo zintegrowana z innymi środkami transportu.

NIK zauważyła jednak, że w okresie objętym kontrolą w niektórych obszarach funkcjonowania linii SKA1 nastąpiła poprawa standardów i warunków podróży, a także jakości obsługi. Pasażerom SKA1 zapewniono nowocześnie wyposażony tabor kolejowy. Na wszystkich przystankach kolejowych pasażerowie mogli oczekiwać na pociąg w dogodnych warunkach. Na 7 z nich problemy z orientacją mogły mieć jednak osoby niedowidzące lub niewidome, ponieważ brakowało tam systemów oznakowania dotykowego. Dojścia do stacji SKA1, jak również sąsiadujące z nimi przystanki komunikacji miejskiej, były dostępne, bezpieczne i estetycznie utrzymane. Odpowiedni był też standard miejskich autobusów w Krakowie i Wieliczce. Tramwaje, nie wszystkie w pełni dostępne i komfortowe, sukcesywnie wymieniano na nowe, niskopodłogowe. Autobusowe Linie Dowozowe nie zapewniały natomiast dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

Najwyższa Izba Kontroli, dostrzegając postępy w budowie efektywnego systemu połączeń w obszarze SKA1, zauważyła, że sprawne dokończenie procesu tworzenia linii kolejowych dla aglomeracji krakowskiej wymaga podjęcia wielu niezbędnych przedsięwzięć, zwłaszcza w zakresie koordynacji prac podmiotów zaangażowanych w funkcjonowanie SKA. Pośród warunków rozwoju transportu kolejowego w obrębie aglomeracji miejskiej, obok budowy lub modernizacji linii kolejowych oraz zakupu nowoczesnego taboru, należy wskazać konieczność budowy parkingów dla pojazdów zostawianych przez pasażerów oraz przystanków komunikacji miejskiej usytuowanych bezpośrednio przy bezpiecznych i wygodnych stacjach kolejowych.

Kontrolując kolejny element systemu transportu zbiorowego, tj. **funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego**⁶⁵, NIK uznała, że mimo pewnych nieprawidłowości dolnośląskie miasta na prawach powiatu zapewniły funkcjonowanie i rozwój transportu

⁶⁴ Szybka Kolej Aglomeracyjna w aglomeracji krakowskiej – linia SKA1: Kraków Lotnisko – Wieliczka Rynek-Kopalnia (P/20/066).

⁶⁵ Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego (P/19/108).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

publicznego. Zaplanowano i podjęto szereg przedsięwzięć, które przyczyniły się do zrównoważenia rozwoju transportu publicznego, a w szczególności do poprawy warunków korzystania z komunikacji miejskiej. Jednakże efekty realizacji tych przedsięwzięć nie we wszystkich przypadkach odpowiadały przyjętemu założeniu rozwojowym i nie zawsze były właściwie monitorowane.

Kontrolowane miasta prawidłowo i efektywnie zrealizowały inwestycje dotyczące publicznego transportu zbiorowego, pomimo stwierdzonych w trakcie kontroli NIK nielicznych przypadków udzielenia zamówień z naruszeniem Prawa zamówień publicznych. Tabor komunikacji miejskiej został częściowo odnowiony i nowocześniejszy, a przystanki doposażono w wiaty i nowoczesne rozwiązania techniczne w zakresie informacji pasażerskiej. Zapewniono także lepszy dostęp do infrastruktury komunikacyjnej dla osób z niepełnosprawnościami. Wpłynęło to na podwyższenie komfortu podróży i bezpieczeństwa pasażerów komunikacji miejskiej.

NIK zauważyła, że na bezpieczeństwo i jakość przewozów tramwajowych we Wrocławiu negatywnie wpływał zły stan techniczny torowisk. Wynikał on m.in. z niższego od potrzeb poziomu finansowania zadań na rzecz poprawy ich stanu technicznego.

Objęte kontrolą NIK miasta w większości legalnie i gospodarnie wydatkowały środki na utrzymanie i funkcjonowanie transportu publicznego. Jednak we Wrocławiu wysokość finansowania przewozów komunikacji miejskiej oraz torowisk tramwajowych nie była adekwatna do faktycznych potrzeb oraz przyjętych w polityce transportowej założeń rozwojowych. Przyjęta w umowie transportowej metoda rekompensowania kosztów wrocławskiej komunikacji miejskiej ograniczała możliwości skutecznego zarządzania i rozwoju usług publicznego transportu zbiorowego o odpowiednio wysokiej jakości. Zagrażało to również stabilności finansowej świadczenia usług publicznych w zakresie komunikacji miejskiej w perspektywie długoterminowej.

Powyższe ustalenia znalazły odbicie we wnioskach pokontrolnych. NIK zwróciła się bowiem do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w zakresie wprowadzenia przepisów regulujących terminy bieżących rozliczeń należnej operatorowi rekompensaty kosztów usług komunikacji miejskiej w ramach wieloletnich umów transportowych, a do Ministra Finansów o przeprowadzenie wszechstronnej analizy zagadnienia opodatkowania podatkiem VAT usług publicznego transportu zbiorowego świadczonych przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne z wykorzystaniem instrumentów, o których mowa w art. 14a § 1 Ordynacji podatkowej, dla zapewnienia jednolitej praktyki w tym zakresie. NIK wskazała także na konieczność uregulowania w przepisach statusu urządzeń transportu osobistego, w tym hulajnóg elektrycznych.

Dostrzegając kierunki rozwoju nowoczesnego i ekologicznego transportu oraz preferencje jego użytkowników, NIK skontrolowała także kompleksowo **Wschodni Szlak Rowerowy Green Velo**⁶⁶. Szlak co do zasady był utrzymany i wykorzystany zgodnie z przyjętymi założeniami, jednak stwierdzone w kontroli nieprawidłowości i problemy budzą obawy co do jego dalszego zachowania i rozwoju, zwłaszcza po zakończeniu okresu trwałości projektu. Bez zapewnienia skoordynowanego zarządzania, właściwego utrzymania stanu technicznego obiektów, oznakowania i należytej przejezdności szlaku, a także warunków bezpieczeństwa jego użytkowników, zagrożone może być dalsze funkcjonowanie Green Velo jako już rozpoznawalnego produktu i marki turystycznej.

Kontrola wykazała liczne nieprawidłowości w utrzymaniu we właściwym stanie technicznym dróg, po których przebiega szlak oraz braki w oznakowaniu. Stwierdzono także zaniechanie przeprowadzania wymaganych przeglądów gwarancyjnych oraz kontroli okresowych stanu technicznego obiektów szlaku. Zachowane zostały efekty rzeczowe projektu, czyli wybudowana i wyremontowana infrastruktura drogowa, utworzone MOR-y i wytyczone trasy Green Velo w ciągu istniejących dróg. W dwóch województwach (lubelskie i warmińsko-mazurskie) w związku z funkcjonowaniem szlaku odnotowano oczekiwane efekty, czyli m.in. zwiększenie ruchu turystycznego oraz dostępność do istniejących atrakcji. W pozostałych województwach, wobec braku danych, nie można było jednoznacznie wykazać osiągnięcia celów szczegółowych projektu, określonych we wnioskach o dofinansowanie, związanych z rozwojem turystyki rowerowej i jej wpływem na gospodarkę.

⁶⁶ *Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo* (megainformacja P/20/078 +4 kontrole doraźne).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Jeden z ważniejszych wniosków z tej kontroli dotyczył konieczności wyłonienia przez województwa Polski Wschodniej podmiotu odpowiedzialnego za koordynację prac w zakresie dalszego utrzymania i zarządzania Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo, ponieważ dotychczasowa wielość podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne odcinki szlaku nie sprzyjała prawidłowej realizacji zadań związanych z jego utrzymaniem i oznakowaniem. Niezależnie od tego Minister Rozwoju, Pracy i Technologii oraz Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej powinni podjąć działania dla włączenia Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo do systemu promocji turystycznej Polski.

Ciekawym zagadnieniem, badanym przez NIK po raz pierwszy, był **rozwój elektromobilności**⁶⁷. W dniu 16 marca 2017 r. Rada Ministrów przyjęła Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości” (dalej: Plan Rozwoju Elektromobilności), a w dniu 29 marca 2017 r. Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (dalej: Krajowe ramy polityki). Według Krajowych ram polityki do 2025 r. po polskich drogach ma jeździć milion samochodów elektrycznych. Ustawą o elektromobilności wprowadzono m.in. obowiązek wykorzystywania samochodów elektrycznych przez instytucje publiczne. Dla poszczególnych okresów określono minimalną wielkość udziału samochodów elektrycznych we flotach.

Sukces realizacji Programu zależy od wielu zmiennych, w tym między innymi od stworzenia sprzyjającego otoczenia regulacyjnego, wykreowania środowiska sprzyjającego inwestycjom, dostępu do finansowania czy rozwoju infrastruktury do ładowania pojazdów.

NIK stwierdziła, że administracja publiczna nie realizowała skutecznie zadań dotyczących rozwoju elektromobilności w Polsce. Wizja elektromobilności zawarta w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, ujęta następnie w rządowych dokumentach operacyjnych, do czasu zakończenia kontroli w styczniu 2020 r. nie została zrealizowana w przewidywanym kształcie. Opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań oraz brak konsekwencji we wdrażaniu zaplanowanych instrumentów spowodowały, że nie wdrożono w pełni zaprojektowanego systemu wsparcia rozwoju elektromobilności. W konsekwencji elektromobilność w Polsce na koniec 2019 r. była nadal na etapie początkowym, pomimo upływu trzech lat od zaprezentowania jej wizji.

Mechanizmy i instrumenty zaplanowane w Krajowych ramach polityki nie znalazły pełnego odzwierciedlenia w regulacjach prawnych. Ministerstwo Energii, z uwagi na przewidywany negatywny odbiór społeczny, odstąpiło od uzależnienia opłaty przy rejestracji pojazdów od wielkości emisji szkodliwych związków, wieku oraz ceny pojazdów. Ministerstwo zaprzestało też prac nad implementacją rozwiązań prawnych mających na celu obniżenie stawki podatku od wartości dodanej (VAT) na pojazdy elektryczne. Implementacja była konieczna, ponieważ przepisy dotyczące VAT w całości są objęte zakresem prawa Unii Europejskiej. W obszarze elektroenergetyki nie wdrożono rozwiązań, które usprawniłyby zarządzanie popytem na energię elektryczną oraz wspomogłyby operatorów punktów ładowania na wstępnym etapie rozwoju elektromobilności.

Wszystkie projekty budowy pojazdów elektrycznych były istotnie opóźnione. Rozpoczęty w styczniu 2017 r. projekt Uruchomienia produkcji polskiego samochodu elektrycznego po ponad trzech latach realizacji nadal pozostawał na początkowym etapie – tj. zapowiedzi przedstawienia prototypów⁶⁸.

Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane były do wprowadzania pojazdów elektrycznych do flot urzędów oraz do zbiorowego transportu publicznego, a także do wykonywania zadań publicznych z wykorzystaniem pojazdów z napędem na paliwa alternatywne. Samorządy na realizację obowiązków ustawowych miały otrzymać wsparcie z Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Wysokie koszty zakupu samochodów elektrycznych przy jednoczesnym braku wsparcia z FNT oraz brak na rynku pojazdów specjalistycznych były głównymi przyczynami niepodejmowania działań w celu osiągnięcia ustawowych progów.

NIK wskazała we wnioskach z kontroli na konieczność m.in. dokonania aktualizacji Planu rozwoju elektromobilności w Polsce po przeprowadzeniu oceny dotychczasowej dynamiki rozwoju elektromobilności, stopnia realizacji poszczególnych działań, w tym problemów i barier w ich realizacji oraz skuteczności zastosowanych

⁶⁷ Wsparcie rozwoju elektromobilności (P/19/020).

⁶⁸ W dniu 28 lipca 2020 r. Electromobility Poland SA zaprezentowała prototypy dwóch samochodów elektrycznych.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

instrumentów wsparcia. Wśród licznych potrzebnych zmian legislacyjnych w tym obszarze, na które wskazała NIK, należy wymienić przede wszystkim wprowadzenie w art. 39 ustawy o elektromobilności zmian umożliwiających tworzenie stref niskoemisyjnego transportu przez gminy o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. oraz (ewentualnie) gminy powyżej 50 tys. mieszkańców, w szczególności przez gminy uzdrowiskowe i gminy posiadające status obszaru ochrony uzdrowiskowej, oraz pilne wydanie rozporządzeń wykonawczych na podstawie art. 12 ust. 2, art. 19 oraz art. 41 ust. 6 ustawy o elektromobilności.

Remont istniejących tras komunikacyjnych jest tak samo ważny, jak budowa nowych i dlatego NIK przeprowadziła kontrolę dotyczącą **nadzoru nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych w województwie lubelskim**⁶⁹. Potrzeba skontrolowania ściśle kwestii nadzoru to efekt wieloletnich obserwacji kontrolerów, często bowiem w ciągu prac modernizacyjno-remontowych ogniwo nadzoru wykonawczego czy inwestorskiego było nieefektywne.

Inwestorzy publiczni w większości skontrolowanych jednostek nie sprawowali prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych zleconych do wykonania na drogach lokalnych w województwie lubelskim. Nie wszystkie podejmowane w tym zakresie działania były rzetelnie prowadzone. Dla zapewnienia odpowiedniego dozoru merytorycznego nad wykonywaniem zleconych robót drogowych powoływano wprawdzie inspektorów nadzoru inwestorskiego, nawet w przypadkach, gdy dla danego rodzaju robót nie było to wymagane, nie sprawowano jednak rzetelnej kontroli nad ich działaniami.

Inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie w każdym zakresie powierzonych zadań wykonywali swoje obowiązki z należytą starannością. W szczególności nie egzekwowali rzetelnie od wykonawców robót drogowych ścisłego przestrzegania procedur służących zapewnieniu należytej jakości wykonania zleconych robót budowlanych oraz nie reagowali odpowiednio na brak lub nierzetelne prowadzenie wymaganej dokumentacji budowy.

Inwestorzy publiczni i działający w ich imieniu inspektorzy nadzoru inwestorskiego nie wykorzystywali w należyty sposób postanowień umów zawartych z wykonawcami robót oraz innych instrumentów prawnych do sprawowania rzetelnego nadzoru nad jakością wykonania robót drogowych oraz stosowanych przez wykonawcę materiałów budowlanych. Jedynie w niektórych jednostkach korzystano z możliwości przeprowadzania niezależnie od wykonawcy robót kontrolnych badań laboratoryjnych w tym zakresie.

NIK uznała za celowe sformułowanie w tej kontroli wniosku *de lege ferenda*, który po zrealizowaniu i stosownej zmianie przepisów spowoduje, że prowadzenie dziennika budowy stanie się obowiązkiem wynikającym z przepisów wykonawczych Prawa budowlanego, także w odniesieniu do wymagających uprzedniego zgłoszenia robót budowlanych polegających na przebudowie dróg, torów i urządzeń kolejowych. Jak wskazują ustalenia kontroli, dziennik budowy jest dla inwestora publicznego ważnym źródłem informacji o przebiegu robót oraz narzędziem ułatwiającym sprawowanie nadzoru nad jakością wykonania robót budowlanych prowadzonych na drogach. Zarówno inwestorzy publiczni, jak i inspektorzy nadzoru inwestorskiego wskazywali, że trudno jest egzekwować rzetelne prowadzenie dziennika budowy, gdy przepisy budowlane nie nakładają na uczestników procesu budowlanego obowiązku jego prowadzenia np. dla robót budowlanych polegających na przebudowie drogi.

Ponadto NIK wniosowała m.in. o objęcie wnikliwą kontrolą prawidłowości działania ustanowionych inspektorów nadzoru inwestorskiego i wymaganie od nich rzetelnego wykonywania powierzonych obowiązków z zakresu nadzoru nad drogowymi robotami budowlanymi. Wskazane jest także zdaniem NIK korzystanie w szerszym zakresie, w ramach nadzoru nad jakością wykonania zleconych drogowych robót budowlanych, z możliwości pobrania próbek użytych materiałów i wykonania badań ich jakości w laboratorium drogowym niezależnym od wykonawcy robót. Do poprawy jakości dróg przyczyni się również prowadzenie w okresie obowiązywania gwarancji lub rękojmi systematycznych przeglądów stanu technicznego odcinków dróg, na których były wykonywane zlecone roboty budowlane, a w przypadku ewentualnego stwierdzenia wad i usterek powstających na skutek niewłaściwej jakości użytych materiałów lub nienależytego wykonania zleconych robót budowlanych, konsekwentne egzekwowanie od wykonawców dokonania gwarancyjnych napraw drogi.

⁶⁹ Nadzór nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych w województwie lubelskim (P/19/080).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Kolejną kontrolą z zakresu utrzymania istniejącej infrastruktury było badanie **obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim**⁷⁰. Kontrolerzy ustalili, że nie wszyscy objęci kontrolą zarządcy dróg publicznych utrzymywali obiekty mostowe i przepusty w stanie zapewniającym bezpieczeństwo ich użytkowania. Najlepiej zadania w tym zakresie wykonywała GDDKiA Oddział w Łodzi. Spośród obiektów mostowych zarządzanych przez tę jednostkę w stanie dobrym znajdowało się blisko 79% mostów. W przypadku pozostałych zarządców, z łącznej liczby 435 zarządzanych obiektów mostowych w złym stanie było aż 73,3% zasobu. Najgorszy stan obiektów mostowych odnotowano u zarządców dróg powiatowych. Spośród zarządzanych przez nich obiektów mostowych aż 87,8% znajdowało się w stanie wymagającym pilnego podjęcia działań w celu poprawy ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

Zaniedbania w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim zarządców dróg powiatowych i gminnych. Podejmowane przedsięwzięcia często ograniczały się do realizacji najpilniejszych prac o charakterze interwencyjnym w ramach bieżącego utrzymania. Ograniczenie prac naprawczych, remontowych i modernizacyjnych związane było w dużej mierze z brakiem środków finansowych.

Ze względu na fakt, że stan większości obiektów mostowych, zwłaszcza zarządzanych przez jednostki szczebla powiatowego, był niepokojący, niedostateczny lub przedawaryjny, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do organów odpowiedzialnych za finansowanie zarządców dróg o zapewnienie środków finansowych na zadania związane z utrzymaniem obiektów mostowych i przepustów na poziomie adekwatnym do potrzeb w tym zakresie, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków zewnętrznych, np. z rezerwy subwencji ogólnej, czy Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

W związku z ustaleniami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o podjęcie działań zmierzających do doprecyzowania przepisu art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych poprzez określenie formy i zakresu danych, które powinny zostać ujęte w projektach planów rozwoju sieci drogowej oraz projektach planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Przepis w obecnym brzmieniu nie spełnia swojej funkcji i winien być doprecyzowany we wskazanym zakresie. Na potrzebę wprowadzenia zmian w ustawie o drogach publicznych NIK wskazywała już dwukrotnie. Wniosek o doprecyzowanie przepisu art. 20 pkt 1 i 2 tej ustawy skierowany został do ministra właściwego do spraw transportu już w 2017 r. i powtórzony w 2021 r.⁷¹ po kontroli dotyczącej **przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w województwie podkarpackim**⁷².

W jej ramach NIK przyjrzała się, czy zarządcy dróg zgodnie z przepisami prawa, rzetelnie i gospodarnie realizowali drogowe procesy inwestycyjne. Konkluzją tej kontroli jest, że drogowe procesy inwestycyjne realizowano z naruszeniem przepisów prawa, nierzetelnie wykonując ustawowe obowiązki. Podejmowane działania przyniosły jednak poprawę stanu zarządzanych dróg. Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego nie realizowały rzetelnie wszystkich obowiązków zarządcy dróg publicznych wynikających z ustawy o drogach publicznych. W szczególności dotyczyło to planowania i przygotowania inwestycji drogowych. W ocenie NIK posiadane przez zarządców dróg zasoby kadrowe uniemożliwiały samodzielne planowanie, przygotowanie i realizację inwestycji drogowych. Brak wykształcenia kierunkowego, uprawnień drogowych i doświadczenia zawodowego zatrudnionej kadry powodował, że zadania z zakresu opracowania dokumentacji projektowej, prowadzenia nadzorów inwestorskich, wykonywania przeglądów dróg i realizacji inwestycji drogowych były zlecane podmiotom zewnętrznym.

Prowadzona przez zarządców dróg ewidencja zarządzanych odcinków dróg, obiektów mostowych i przepustów była niekompletna i niewiarygodna. Dane wykazane w ewidencjach dróg były nierzetelne i niespójne z innymi odpowiadającymi im danymi, ujętymi w ewidencji środków trwałych prowadzonej przez jednostki objęte kontrolą.

⁷⁰ *Utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim* (P/20/072).

⁷¹ *Budowa i utrzymanie dróg lokalnych w województwie warmińsko-mazurskim* (P/17/087) i po kontroli (I/20/002) *Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim*

⁷² *Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim* (I/20/002/LRZ).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Brak planów długofalowych uniemożliwił prawidłowe określenie priorytetów inwestycyjnych oraz niezbędnych potrzeb finansowych na ich realizację i skutkowało podejmowaniem głównie działań doraźnych, które nie poprawiały istotnie stanu zarządzanej sieci dróg.

Zarządcy dróg nie dopełnili także obowiązku dotyczącego przeprowadzania okresowych (rocznych lub pięcioletnich) kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Brak tych przeglądów uniemożliwił weryfikację stanu technicznego i wskazanie usterek wymagających prac konserwacyjnych lub naprawczych, wpływał negatywnie na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i nie sprzyjał prawidłowemu planowaniu.

W trakcie przygotowania, realizacji i odbioru niektórych inwestycji drogowych stwierdzono nieprawidłowości, które miały głównie charakter formalny i nie wpłynęły na jakość zrealizowanych robót. Nieprawidłowości te dotyczyły treści umów zawartych z wykonawcami, w których nie wskazano terminów wykonywania przeglądów gwarancyjnych, co uniemożliwiało ujawnienie ewentualnych wad i usterek na odcinkach dróg, na których były wykonywane roboty. Pozytywnie należy ocenić podejmowane przez jednostki objęte kontrolą działania w celu pozyskiwania środków finansowych na realizację inwestycji drogowych, które skutkowały wzrostem wydatków na przebudowę lub remont dróg w 2019 r. w stosunku do wydatków poniesionych w 2018 roku.

W ocenie NIK istnieje konieczność podejmowania przez zarządców dróg intensywnych działań, aby legalnie i rzetelnie, a także adekwatnie do potrzeb i skutecznie planować, przygotowywać oraz realizować inwestycje drogowe w celu dalszej poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zwiększenia dostępności komunikacyjnej terenów będących w ich zarządzie. Powyższą ocenę uzasadniają stwierdzone nieprawidłowości wskazujące na niedostateczną realizację obowiązków w zakresie kontroli zarządczej.

Poza wspomnianym wyżej wnioskiem *de lege ferenda* odnośnie zmian w prawie dotyczącym dokumentacji projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, NIK zwróciła się także do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o egzekwowanie rzetelnego i terminowego przedkładania informacji o sieci dróg publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego zaś powinny przede wszystkim opracować dokumenty planistyczne, w zakresie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Powinny także wzmocnić mechanizmy kontroli zarządczej w celu prawidłowej realizacji zadań przypisanych zarządcy dróg publicznych.

Polska pozostaje w czołówce państw europejskich, w których na skutek wypadków drogowych ginie najwięcej osób. W 2019 r. na drogach publicznych miało miejsce 28 751 wypadków drogowych, w których śmierć poniosło 2905 osób, a rannych zostało 33 715 osób. Mimo podejmowanych działań, na drogach krajowych w wielu miejscach występują odcinki, na których częściej niż zwykle dochodzi do wypadków. W sferze ściśle związanej z bezpieczeństwem transportu NIK zajęła się m.in. problemem **realizacji programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych”**⁷³. W problemowej kontroli sprawdzono, na ile realizacja ww. programu przyczyniła się do poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach.

NIK ustaliła, że dotychczasowa realizacja Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych (PLMN) nie doprowadziła do osiągnięcia jego celu, tj. zauważalnego zmniejszenia liczby odcinków dróg krajowych, na których ryzyko powstania wypadku drogowego jest duże albo bardzo duże. Z Programu PLMN finansowano również inwestycje drogowe zlokalizowane w miejscach niesklasyfikowanych jako niebezpieczne. Realizacja tych inwestycji, bez względu na ich lokalizację, poprawiała jakość infrastruktury drogowej i zwiększała bezpieczeństwo jej użytkowników. Odstąpienie jednak od pierwotnych założeń PLMN spowodowało, że część corocznie przekazywanych środków publicznych przeznaczono na inwestycje na odcinkach dróg niesklasyfikowanych jako niebezpieczne, podczas gdy niezmodernizowane pozostawały odcinki, na których ryzyko wypadku jest duże i bardzo duże. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła realizację Programu.

⁷³ Realizacja programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych” (P/19/034).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Przyjęty wraz z Programem Budowy Dróg Krajowych (PBDK) na lata 2015–2023 załącznik zawierał 1085 zadań zaplanowanych do realizacji w ramach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych. Tymczasem na dzień zakończenia kontroli zrealizowano zaledwie 273 zadania. Niski stopień realizacji Programu po pięciu latach funkcjonowania wskazuje na nieefektywne planowanie wydatków przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, jak również nieskuteczny nadzór ministra właściwego ds. infrastruktury nad jego realizacją.

Najwyższa Izba Kontroli jako nierzetelne oceniła przygotowanie projektu PLMN. Przygotowując ten projekt, minister właściwy ds. transportu nie oparł się na analizie bezpieczeństwa ruchu na sieci drogowej, nie zawarł w projekcie mierników stopnia jego realizacji, a także sposobu jego ewaluacji i oceny. Natomiast Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, przygotowując projekt wspomnianego wyżej załącznika do Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2015–2023, tj. listę zadań PLMN, umieścił na niej zadania niespełniające warunków kwalifikacji do sfinansowania ich ze środków tego Programu.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła ponadto, że funkcjonujący w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad system zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej w zakresie nadzoru nad przeprowadzaniem kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego nie działał prawidłowo.

We wnioskach pokontrolnych NIK zaleciła m.in. zintensyfikowanie działań na rzecz likwidacji miejsc niebezpiecznych na drogach krajowych z wykorzystaniem rocznych limitów środków przeznaczonych na realizację PLMN, a także podjęcie działań przez Ministra Infrastruktury w celu wprowadzenia zmian w PBDK m.in. poprzez określenie przejrzystych kryteriów doboru zadań do PLMN.

W związku z zagrożeniami występującymi w procesie pasażerskich przewozów kolejowych NIK zbadała, czy przedsiębiorcy kolejowi i Prezes UTK zapewniali **bezpieczną eksploatację pasażerskiego taboru kolejowego**⁷⁴. Stwierdzono, że działalność podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo eksploatacji pasażerskiego taboru kolejowego zapewniała, w latach 2018–2020 (I półrocze), bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego, pomimo przypadków nieprawidłowości w procesie utrzymania pojazdów kolejowych. Okazało się, że działalność podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo eksploatacji pasażerskiego taboru kolejowego w latach 2018–2020 (I półrocze), pomimo przypadków nieprawidłowości stwierdzonych w procesie utrzymania pojazdów kolejowych i realizacji zadań umożliwiających bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego, otrzymała ocenę pozytywną.

Przewoźnicy kolejowi w przeważającej mierze zapewniali utrzymanie pasażerskich pojazdów kolejowych w stanie technicznym gwarantującym bezpieczeństwo ruchu kolejowego oraz posiadanie wymaganych kwalifikacji przez pracowników drużyn pociągowych. W związku z występującym stanem epidemii podjęli w pierwszej połowie 2020 r. działania w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się koronawirusa SARS-CoV-2 przy realizacji pasażerskich przewozów kolejowych. Prowadzone przez przewoźników działania w zakresie odnowy wyeksploatowanego parku taborowego były jednak niewystarczające w stosunku do liczby i wieku użytkowanych pojazdów kolejowych.

PKP PLK SA utrzymywała w dobrym stanie technicznym ok. 95% eksploatowanych urządzeń dSAT oraz w sposób rzetelny przekazywała informacje o stanach awaryjnych taboru przewoźnikom pasażerskim.

Prezes UTK sprawował właściwy nadzór nad wypełnianiem przez przedsiębiorców kolejowych zadań w zakresie bezpiecznej eksploatacji pasażerskiego taboru kolejowego. Przeprowadzał rzetelnie kontrole stanu technicznego pojazdów kolejowych oraz spełniania wymagań zawartych w: certyfikatach bezpieczeństwa, świadectwach bezpieczeństwa i autoryzacjach bezpieczeństwa.

NIK zidentyfikowała także czynniki utrudniające poprawę bezpieczeństwa przewozów pasażerskich. Są to przede wszystkim: zaawansowany wiek części taboru pasażerskiego, co zwiększa awaryjność wyeksploatowanych pojazdów kolejowych, pomimo przeprowadzania ich napraw; zawieszenie w związku z epidemią obowiązku przechodzenia okresowych badań przez pracowników związanych bezpośrednio z prowadzeniem ruchu

⁷⁴ *Bezpieczeństwo eksploatacji pasażerskiego taboru kolejowego (P/20/028).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

kolejowego i pojazdów kolejowych, brak jednoznacznych uregulowań umożliwiających samodzielne przeprowadzanie przez przedsiębiorców testów wykrywających spożycie alkoholu i innych substancji odurzających u pracowników związanych bezpośrednio z prowadzeniem ruchu kolejowego i pojazdów kolejowych. Ponadto przejazdy kolejowo-drogowe to miejsca, w których najczęściej dochodzi do wypadków. Jedną z przyczyn takich zdarzeń mogły być wprowadzone w 2015 r. zmiany wyznaczników do ustalania kategorii przejazdów, prowadzące do obniżania ich kategorii, mimo zwiększenia ruchu pociągów i samochodów, jednak zasadniczą przyczyną jest praktyczny brak w Polsce dwupoziomowych skrzyżowań linii kolejowych z drogami publicznymi.

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę na konieczność likwidacji tych barier i na potrzebę podjęcia działań w zakresie wprowadzenia uregulowań dotyczących m.in. zapewnienia odpowiednich środków pomocowych na modernizację i zakupy nowych pojazdów kolejowych przez przewoźników pasażerskich w perspektywie UE 2021–2027 w celu odnowy wyeksploatowanego taboru. Istotne jest także zapewnianie niezwłocznego przeprowadzania zawieszonych w czasie epidemii obowiązkowych badań lekarskich i psychologicznych pracowników związanych bezpośrednio z prowadzeniem pojazdów kolejowych oraz ruchu kolejowego.

Na bezpieczeństwo ruchu ogromny wpływ mają umiejętności i wyszkolenie kierowców. Badając pilotażowo obszar związany z egzaminowaniem kandydatów na kierowców⁷⁵, NIK zwróciła uwagę, czy w WORD w Opolu prawidłowo organizowano i przeprowadzano te egzaminy. W ww. zakresie stwierdzono jedynie niewielkie nieprawidłowości, polegające na m.in. niezachowaniu wymaganej częstotliwości przekazywania Marszałkowi Województwa Opolskiego oraz starostom informacji o wynikach egzaminów i nieprzekazywaniu kwartalnych informacji o uzyskanych przez osoby egzaminowane wynikach egzaminów Marszałkom Województw Śląskiego i Wielkopolskiego, mimo że w WORD zatrudnieni byli egzaminatorzy wpisani do ewidencji prowadzonych przez tych Marszałków.

Ważnym, choć nieoczywistym elementem systemu bezpieczeństwa transportowego są pasy przeciwpożarowe. NIK skontrolowała, czy **pasy przeciwpożarowe przy liniach kolejowych w województwie lubuskim były prawidłowo urządzone i utrzymywane**⁷⁶. Pomimo znacznej poprawy w zakresie urządzania pasów przeciwpożarowych przy liniach kolejowych w województwie lubuskim, nadal ponad 20% pasów pozostawało nieurządzonych, a blisko połowa była niewłaściwie utrzymana, co w wielu wypadkach stwarzało realne zagrożenie wybuchu pożaru. Realizację urządzania pasów przeciwpożarowych zarządca linii kolejowych zaplanował z opóźnieniem, w wyniku czego w latach 2017–2019 doszło do kumulacji prac, to zaś spowodowało utrudnienia w ich prawidłowej realizacji. Jak ujawniły oględziny NIK, urządzone pasy przeciwpożarowe nie były prawidłowo utrzymywane. Przede wszystkim nie zachowano zasady pełnej ich użyteczności przez cały rok. Z ustaleń kontroli wynika, że 49% długości pasów pozostawało okresowo niezmineralizowanych lub porastały je krzewy albo odrosty drzew. Natomiast w wyniku kontroli zleconych Państwowej Straży Pożarnej (PSP) przez NIK stwierdzono, że spośród 61 skontrolowanych odcinków pasów przeciwpożarowych, zaledwie 10 było utrzymanych prawidłowo. Pracownicy działu ds. kontroli i instruktażu Zakładu Linii Kolejowych w Zielonej Górze nie prowadzili kontroli wewnętrznych dotyczących urządzania i utrzymywania pasów przeciwpożarowych przy czynnych liniach kolejowych, nawet gdy PSP sygnalizowała poważne nieprawidłowości. Ponadto NIK zwróciła uwagę, że w umowach w zakresie wykonania nowych pasów przeciwpożarowych wraz z wycinką roślinności, w tym drzew, zarządca nie zawarł precyzyjnych obowiązków wykonawców dotyczących wymagań środowiskowych.

W związku z ustaleniami kontroli NIK wniosła o dokonanie zmian w prawie dotyczących m.in. możliwości rezygnacji z obowiązku wykonywania pasów przeciwpożarowych w przypadkach szczególnie uzasadnionych (w szczególności warunkami środowiskowymi lub przyrodniczymi, jak np. skarpy, mokradła).

Aspekt środowiskowy dominował także w dwóch kontrolach NIK z zakresu problematyki transportowej – tj. w kontroli dotyczącej eliminowania z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe oraz ruchu pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych.

⁷⁵ Egzaminowanie osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wybrane aspekty gospodarowania majątkiem Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Opolu (R/20/001/LOP).

⁷⁶ Urządzanie i utrzymanie pasów przeciwpożarowych przy liniach kolejowych w województwie lubuskim (P/19/111).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

W pierwszej NIK badała, czy obowiązujące regulacje prawne, rozwiązania organizacyjne i techniczne oraz działania właściwych organów administracji publicznej pozwalają na **skuteczne eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów z nadmierną emisją substancji szkodliwych**⁷⁷ dla ludzi i środowiska. Obowiązujące regulacje prawne, rozwiązania organizacyjne i techniczne oraz działania właściwych organów administracji publicznej nie pozwalały na skuteczne eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów z nadmierną emisją substancji szkodliwych dla ludzi i środowiska.

Kontrola wykazała, że funkcjonujący w Polsce system dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego, w tym obowiązujące procedury w zakresie badań technicznych pojazdów oraz wymogi dotyczące wyposażenia stacji kontroli pojazdów, nie zapewnia skutecznego eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających warunków określonych ustawie Prawo o ruchu drogowym.

W Polsce użytkowane są często pojazdy zaawansowane wiekowo, które przy niedziałającym sprawnie systemie dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego mają niekorzystny wpływ na środowisko naturalne poprzez podwyższoną emisję związków toksycznych w spalinach. Dlatego, poza okresowymi badaniami technicznymi pojazdów, równie ważne są kontrole prowadzone przez Policję oraz pozostałe organy kontroli ruchu drogowego. Eliminowanie z uczestniczenia w ruchu pojazdów, które nie spełniają obecnie obowiązujących w Polsce norm emisji spalin, jest istotnym czynnikiem służącym poprawie jakości powietrza. Na znaczące obniżenie jakości powietrza w Polsce wpływ ma dokonywanie przez użytkowników pojazdów niedozwolonych modyfikacji w osprzęcie silników, montowanym w celu oczyszczania spalin ze szkodliwych dla zdrowia i środowiska substancji. Nagminnie stosowana jest praktyka usuwania filtrów cząstek stałych, czy też układów katalitycznych służących ograniczeniu emisji związków toksycznych w spalinach. Aktualnie stosowane w SKP metody badania zanieczyszczeń gazowych silników pojazdów są nieskuteczne.

W opinii NIK należy zatem usprawnić stosowane dotychczas metody przeprowadzania badań technicznych pojazdów, tak aby diagnosta mógł szybko i skutecznie sprawdzić prawidłowość pracy układów zamontowanych w celu redukcji substancji toksycznych w spalinach. NIK zauważyła, że podczas corocznych przeglądów technicznych, przed dopuszczeniem pojazdu do ruchu drogowego przez diagnostę, powinno być przeprowadzane skuteczne sprawdzenie prawidłowości działania wszystkich układów pojazdu, w tym zamontowanych przez producenta w celu redukcji zanieczyszczeń spalin i spełnienia odpowiednich norm EURO.

W opinii NIK należałoby rozważyć wprowadzenie w przypadkach stwierdzenia (bądź podejrzenia) podczas badania okresowego lub kontroli drogowej, dokonania modyfikacji układów i elementów pojazdu mających wpływ na ochronę środowiska, obowiązku przeprowadzenia dodatkowego badania technicznego pojazdu w jednostkach dysponujących odpowiednim wyposażeniem oraz zatrudniających personel posiadający specjalistyczną wiedzę, gwarantujących uzyskanie wiarygodnych i jednoznacznych wyników sprawdzenia poprawności działania systemów odpowiedzialnych za redukcję zanieczyszczeń.

Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zajmowała się problematyką bezpieczeństwa na drogach, wskazując, że jedną z istotnych przyczyn zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i ochrony środowiska jest nieprawidłowe przeprowadzanie badań technicznych pojazdów. Pomimo ustaleń w tym obszarze i formułowanych wniosków, nie wprowadzono rozwiązań, które gwarantowałyby zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Reasumując, ze względu na wagę i znaczenie ujawnionych nieprawidłowości, jak również skalę nieprawidłowości dotyczących stanu technicznego pojazdów, stwierdzanych corocznie przez organy kontroli ruchu drogowego, niezbędne jest wprowadzenie zmian obowiązujących uregulowań prawnych, stanowiących podstawę funkcjonowania systemu dopuszczania do ruchu oraz kontroli drogowej pojazdów, w szczególności w zakresie kontroli emisji spalin.

Natomiast z kontroli dotyczącej **ruchu pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych**⁷⁸ wynika, że organy administracji publicznej, odpowiedzialne na terenie miast objętych kontrolą za eliminowanie z ruchu pojazdów przeciążonych, nie wywiązały się w pełni ze swoich obowiązków, a tym samym nieskutecznie prze-

⁷⁷ Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe (P/19/031).

⁷⁸ Ruch pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych (P/20/082).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

ciwdziały poruszaniu się pojazdów przeciążonych po drogach przebiegających przez obszary zurbanizowane. Brak odpowiedniej infrastruktury, która umożliwiłaby prowadzenie kontroli, był jednym z głównych mankamentów stwierdzonych w kontroli.

Systemy preselekcji wagowej nie miały istotnego wpływu na eliminację pojazdów przeciążonych na terenie dużych miast, mimo że na ich budowę poniesiono znaczne wydatki. Niska przydatność systemów preselekcji wynikała z małej wiarygodności ich odczytów, a także z braku skorelowania lokalizacji punktów preselekcji z lokalizacją miejsc kontroli pojazdów. NIK podkreśliła, że Inspekcja Transportu Drogowego nie wypracowała rozwiązań w zakresie eliminacji z ruchu pojazdów przeciążonych na terenie kontrolowanych miast.

NIK zauważyła także, że inwestycje drogowe realizowane w miastach miały na celu wyprowadzanie ruchu pojazdów ciężarowych ze stref intensywnej zabudowy mieszkaniowej oraz z obszarów historycznych centrów miast. Budowane obwodnice pozwalały na skierowanie ruchu towarowego trasami omijającymi obszary wrażliwe. Poprawiano także skomunikowanie istniejących w miastach stref przemysłowych z siecią dróg krajowych. We wszystkich kontrolowanych miastach wprowadzano rozwiązania administracyjne ograniczające ruch w ich wybranych obszarach, w tym tworzono strefy uspokojonego ruchu lub wprowadzano ograniczenia tonażowe.

Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę podjęcia działań w obszarze planowania i organizacji, które pozwoliłyby na lepszą niż dotąd ochronę obszarów zurbanizowanych przed degradującym infrastrukturę drogową ruchem pojazdów przeciążonych. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje m.in. do ministra właściwego do spraw transportu o podjęcie działań w celu wprowadzenia standardów wskazujących na obowiązek zasięgnięcia przez zarządców dróg od właściwego WITD stanowiska w zakresie lokalizacji miejsc do kontroli pojazdów, w procesie planowania inwestycji drogowych dotyczących dróg krajowych i wojewódzkich na obszarach miast na prawach powiatu, w których zarządcą wszystkich dróg publicznych jest prezydent miasta.



3

BEZPIECZNE, SPRAWNE I SKUTECZNE PAŃSTWO

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest obowiązkiem wyrażonym w artykule 5 Konstytucji – „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli (...)”. Odpowiedzialność za ten obszar spoczywa na administracji publicznej, zarówno na organach administracji rządowej, jak i samorządowej wszystkich szczebli. Zmiany zachodzące we współczesnym świecie, terroryzm, zmiana układu sił, rozwój nowych technologii czy katastrofy technologiczne w większym niż kiedykolwiek stopniu mogą zagrażać bezpieczeństwu zarówno całej społeczności, jak i pojedynczych ludzi. Najwyższa Izba Kontroli zwraca więc w swojej działalności kontrolnej szczególną uwagę na aspekt bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

NIK przeprowadziła szereg kontroli badających problematykę bezpieczeństwa i obronności. Skontrolowaliśmy m.in. funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA, realizację prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej, tworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej, realizację zadań przez Narodowe Siły Rezerwowe. Badaliśmy realizację projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości i Program modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020. NIK badała również m.in. sprawność funkcjonowania administracji publicznej, szczególnie w związku z koniecznością realizacji zadań w zmieniających się okolicznościach związanych z trwającą epidemią. Przedmiotem uwagi Najwyższej Izby Kontroli było budowanie wizerunku Polski w świecie i aktywność na arenie międzynarodowej. Skontrolowaliśmy realizację zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski czy wspieranie kultury i oświaty na Wschodzie przez służbę zagraniczną.

Jednym z najważniejszych wyzwań w wymiarze politycznym, gospodarczym i społecznym jest cyberbezpieczeństwo. Zadaniem państwa pozostaje zapewnienie dostępności, integralności i poufności danych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych administracji publicznej. W kontekście trwającej epidemii COVID-19 NIK zwróciła uwagę na problem przygotowania administracji publicznej do funkcjonowania w sytuacji nadzwyczajnej, skontrolowano m.in. realizację usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP.

W sprawozdawanym okresie Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała następujące tematy kontroli:

- *Wdrożenie przez administrację publiczną regulacji dotyczących ochrony danych osobowych po wejściu w życie RODO (P/19/007/KAP)*
- *Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych (P/20/003/KAP)*
- *Realizacja zadań przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (P/19/015/KGP)*
- *Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego (D/20/502/KAP)*
- *Realizacja wybranych projektów flagowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (P/19/019/KGP)*
- *Przeciwdziałanie depopulacji Opolszczyzny (P/19/093/LOP)*
- *Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego (P/19/074/LKI)*
- *Nadzór wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego (P/19/103/LWA)*
- *Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego (P/19/104/LWA)*
- *Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych (P/19/083/LLU)*
- *Działalność wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców (P/20/013/KGP)*
- *Działania organów administracji publicznej na rzecz ochrony i upamiętnienia miejsca martyrologii Polaków w niemieckim nazistowskim obozie koncentracyjnym z okresu II wojny światowej w Działdowie (S/20/003/LOL)*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

- *Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych (P/20/076/LPO)*
- *Realizacja prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej w latach 2013–2016 (stan realizacji I półrocze 2018 r.) (P/17/035/KON)*
- *Sporządzanie i realizacja Planów Inwestycji Budowlanych w resorcie obrony narodowej (P/19/036)*
- *Realizacja zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej dla Funduszu Dróg Samorządowych (I/20/004/KON)*
- *Powołanie 18 Dywizji Zmechanizowanej w kontekście zadań wynikających z procesu planowania i programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP (R/19/001/KON)*
- *Szkolenie podoficerów i szeregowych zawodowych w jednostkach szkoleniowych (P/18/069/LKA)*
- *Przygotowanie i realizacja budowy Muzeum Wojska Polskiego (P/20/034/KON)*
- *Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (P/20/035/KPB)*
- *Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA (P/19/039/KPB)*
- *Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP (P/19/099/LRZ)*
- *Zabezpieczenie szkół przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi (P/20/070/LLO)*
- *Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim (P/20/058/LBY)*
- *Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości (P/19/038/KPB)*
- *Realizacja „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020” (P/19/069/LKA)*
- *Bezpieczeństwo osadzonych (P/19/040/KPB)*
- *Prawidłowość korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy (D/19/502/KPB)*
- *Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski (P/19/005/KAP)*
- *Zagospodarowanie majątku zlikwidowanych Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej (I/20/001/KGP)*
- *Wspieranie kultury i oświaty na Wschodzie przez służbę zagraniczną (I/19/001/LRZ)*
- *Informatyzacja procesu zamówień publicznych (P/19/003/KAP)*
- *Realizacja usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP (P/20/004/KAP)*
- *Efekty realizacji wybranych projektów związanych ze zwiększeniem dostępności i wykorzystania szybkiego Internetu na terenie województwa lubelskiego (R/20/001/LLU)*

3.1. Administracja publiczna

Najwyższa Izba Kontroli, przeprowadzając kontrole w dziale Administracja publiczna, skupiała się na monitorowaniu działań zapewniających skuteczne i efektywne funkcjonowanie organów władzy publicznej. Po kontroli **wdrożenia przez administrację publiczną regulacji dotyczących ochrony danych osobowych po wejściu w życie RODO**⁷⁹ NIK pozytywnie oceniła przygotowanie kontrolowanych jednostek do wdrożenia RODO. Zarówno w MSWiA, jak i w pozostałych skontrolowanych urzędach, opracowane zostały systemy przetwarzania i zabezpieczania danych osobowych zgodne z wymogami RODO. Pracownicy urzędów byli zapoznawani z wprowadzonymi regulacjami dotyczącymi ochrony danych osobowych. Prowadzono szkolenia z tego zakresu dla osób w nich zatrudnionych, a niekiedy także dla członków rad miejskich. We wszystkich skontrolowanych jednostkach prowadzono rejestry czynności przetwarzania danych i rejestry kategorii czynności przetwarzania, przy czym w czterech jednostkach założono je z opóźnieniem, w tym w dwóch przypadkach dopiero w trakcie kontroli NIK.

⁷⁹ Wdrożenie przez administrację publiczną regulacji dotyczących ochrony danych osobowych po wejściu w życie RODO (P/19/007).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

We wszystkich skontrolowanych jednostkach powołany został Inspektor Ochrony Danych (IOD), o czym informowano Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (UODO), z tym że w czterech urzędach obowiązek ten został spełniony z naruszeniem ustawowego terminu. Poza jednym przypadkiem administratorzy zapewнили IOD możliwość realizacji zadań w sposób niezależny. Osoby pełniące funkcje IOD miały odpowiednie przygotowanie merytoryczne i doświadczenie zawodowe. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono zaniedbań w realizacji obowiązków IOD. W większości skontrolowanych jednostek zastosowane środki bezpieczeństwa (techniczne, fizyczne i informatyczne), służące utrzymaniu poufności, integralności oraz dostępności systemów i usług przetwarzania, były zgodne z wewnętrznymi uregulowaniami dotyczącymi ochrony danych osobowych obowiązującymi w tych jednostkach. Zgodnie z tymi procedurami, dostęp do zasobów informatycznych urzędów wymagał odpowiedniego uwierzytelnienia. Pracownicy oraz osoby zatrudniane na podstawie umów cywilno-prawnych mieli upoważnienia do przetwarzania danych osobowych. Administratorzy prawidłowo realizowali obowiązki wynikające z RODO w stosunku do swoich pracowników, jak też i osób ubiegających się o zatrudnienie, oraz zadania podmiotów przetwarzających. W większości przypadków prawidłowo prowadzone były działania w reakcji na stwierdzone naruszenia ochrony danych osobowych oraz żądania usunięcia lub sprostowania danych osobowych.

Wyniki kontroli przedstawiono w 17 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 26 wniosków pokontrolnych, dotyczących przede wszystkim: unieważniania bez zbędnej zwłoki dostępu do systemów informatycznych pracownikom, z którymi rozwiązano stosunek pracy, upoważniania pracowników do przetwarzania danych osobowych z chwilą powstania stosownego obowiązku, zabezpieczania pomieszczenia serwerowni przed utratą danych poprzez zminimalizowanie ryzyka nieautoryzowanego dostępu oraz zagrożenia pożarowego, zgłaszania naruszeń danych osobowych do UODO w terminie określonym w art. 33 ust. 1 RODO, zamieszczania klauzuli dotyczącej obowiązku przestrzegania Polityki Bezpieczeństwa w umowach cywilno-prawnych zawieranych z osobami, które upoważnia się do przetwarzania danych osobowych, zawierania umów powierzenia przetwarzania danych osobowych i zawieranie w tych umowach wszystkich niezbędnych elementów wymaganych RODO, zapewnienia w regulacjach wewnętrznych podległości służbowej Inspektora Ochrony Danych jedynie kierownikowi jednostki kontrolowanej.

NIK skontrolowała również proces **udzielania zamówień centralnych i wspólnych**⁸⁰. Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (upzp) przewiduje możliwość wskazywania przez określone podmioty centralnych zamawiających oraz zamawiających właściwych do przeprowadzenia i udzielenia zamówienia na rzecz innych jednostek (dla administracji rządowej oraz samorządowej). Przyjęto założenie, że udzielanie zamówień na rzecz wielu podmiotów przez centralnego zamawiającego (zamówienia centralne) lub inny podmiot działający na rzecz grupy zamawiających (zamówienia wspólne) pozwoli na uzyskanie lepszej ceny i innych warunków realizacji zamówienia, niż dostępne w ramach postępowań przeprowadzanych przez poszczególne podmioty samodzielnie.

Zdaniem NIK, centralizowanie zamówień publicznych powinno służyć poprawie efektywności, zarówno organizacyjnej jak i ekonomicznej, podmiotów sektora finansów publicznych. Konieczna przy tym jest jednak systematyczna analiza funkcjonowania tego procesu pod kątem osiągania korzyści w porównaniu do zamówień realizowanych indywidualnie oraz wykorzystywanie jej wyników do bieżącego zarządzania i nadzoru nad systemem zamówień publicznych. Bez takiej wiedzy nie jest możliwa ocena kosztów i korzyści wynikających z centralizacji zamówień i optymalne ich planowanie na kolejne lata. Tymczasem, formalny obowiązek sporządzania analiz efektywnościowych wprowadzono, w cyklach trzyletnich, tylko w odniesieniu do centralnego systemu ustanowionego zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów. W pozostałych przypadkach analizy były fakultatywne i prowadzono je sporadycznie, w odniesieniu do wybranych zamówień.

W ocenie NIK objęte kontrolą jednostki zasadniczo przestrzegały ustanowionych wewnętrznych procedur przy realizacji centralnych i wspólnych zamówień publicznych, przy czym w niektórych przypadkach zamówienia takie były mniej korzystne w porównaniu do zamówień indywidualnych. W jednostkach sądownictwa różnice cen nabywanych towarów i usług wynosiły nawet 84% na korzyść zamówień indywidualnych. W Kancelarii

⁸⁰ *Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych* (P/20/003).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Prezesa Rady Ministrów nierzetelnie zweryfikowano zawierające braki sprawozdanie Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR) z funkcjonowania zamówień centralnych w 2018 r. oraz nie sporządzono notatek zawierających wyniki analiz takich sprawozdań za lata 2018 i 2019, co osłabiało nadzór Szefa KPRM nad funkcjonowaniem systemu. Wystąpiło także kilka przypadków niezłożenia sprawozdania rocznego przez jednostki administracji rządowej (JAR). Wszystkie objęte kontrolą podmioty, rządowe i samorządowe, określiły zasady i procedury planowania i realizacji zamówień, a także zapewniły wystarczające i kompetentne kadry do realizacji tych zadań. Kontrola ujawniła jednak, że ustanowiony system zamówień centralnych dla administracji rządowej nie zapewnia skutecznego dyscyplinowania uczestników do wykonywania obowiązków planistycznych i sprawozdawczych. Przy przygotowaniu i realizacji centralnych i wspólnych postępowań na ogół przestrzegano obowiązujących zasad i procedur, a nieprawidłowości nie zakłóciły istotnie wykonywania zadań. COAR nierzetelnie przygotowało dla JAR formularze dotyczące zgłaszania zapotrzebowań wstępnych na 2018 r., a część JAR przy przekazywaniu danych nie przestrzegała obowiązujących terminów. Jednostki Policji, organizując niektóre zamówienia wspólne, nie wypełniły obowiązku przekazania do KGP, celem akceptacji, projektów specyfikacji technicznej zamawianego sprzętu. Niektóre Centra Usług Wspólnych (CUW) nie zadbały o należyte zabezpieczenie interesów zamawiających, m.in. w umowach zawieranych na rzecz obsługiwanych jednostek. W odniesieniu do systemu zamówień centralnych NIK zwróciła uwagę na znaczącą liczbę wydawanych przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zgód dla JAR na samodzielną realizację objętego centralizacją zamówienia przy braku weryfikacji uzasadnień wniosków. Grozi to dowolnością podejścia JAR do obowiązku uczestnictwa w systemie zamówień centralnych.

W trakcie kontroli na dobrą praktykę wskazał Prezydent Ciechanowa, który poinformował, że dzięki pracownikom Centrum Usług Wspólnych i realizacji zamówień wspólnych udało się pozyskać środki na dodatkowe zajęcia dla uczniów oraz wyposażyć szkoły w pomoce dydaktyczne. Prowadzenie wspólnych zamówień pozwoliło na realizację budżetu obywatelskiego w zakresie doposażania przedszkolnych placów zabaw.

Wnioski pokontrolne skierowane do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) dotyczyły: zapewnienia opracowywania – w formie notatek służbowych – analiz sprawozdań centralnego zamawiającego z funkcjonowania zamówień centralnych, o których mowa w wewnętrznej procedurze KPRM, rzetelnej weryfikacji sprawozdań z funkcjonowania zamówień centralnych przedkładanych przez centralnego zamawiającego.

Wnioski do Dyrektora Centrum Obsługi Administracji Rządowej obejmowały rzetelne przygotowywanie formularzy/ankiet dotyczących zapotrzebowań wstępnych i sprawozdań z funkcjonowania zamówień centralnych.

Wniosek pokontrolny do Komendanta Głównego Policji odnosił się do wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem postanowień § 4 i § 5 wytycznych KGP.

Wnioski do centrów usług wspólnych (CUW) postulowały m.in.: rzetelne zabezpieczanie interesów zamawiającego w zawieranych umowach oraz dochodzenie kar umownych w przypadku nieterminowego wykonania przedmiotu umowy, rzetelne sporządzanie sprawozdań, o których mowa w art. 98 ust 1 upzp, sporządzanie i publikowanie na stronie internetowej CUW planów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, stosownie do wymogów określonych w art. 13a ust 1 upzp.

Istotnym zagadnieniem kontrolowanym przez NIK była też **realizacja zadań przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej**⁸¹. Wiązało się to z wejściem w życie 1 stycznia 2017 r. ustawy o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Na mocy tego aktu prawnego Prokuratura otrzymała nowe kompetencje, a zakres jej zadań został poszerzony. Nowe uprawnienia otrzymał również Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

NIK ocenia pozytywnie zorganizowanie w latach 2017–2019 (do dnia 30 czerwca) przez Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej systemu obsługi prawnej osób prawnych, adekwatnego do posiadanych możliwości kadrowych i czasowych, oraz wykonywanie przez tę jednostkę ustawowych zadań. Zidentyfikowane w trakcie kontroli NIK bariery w dostępie do usług PG RP, w tym zwłaszcza o charakterze finansowym (koszty

⁸¹ Realizacja zadań przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (P/19/015).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

usług i ich rozliczanie), ograniczały efektywność tego systemu. Prezes PG RP nie w pełni prawidłowo prowadził ewidencję mienia Skarbu Państwa w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa zarządzanych przez starostów. W ograniczonym stopniu były wykorzystywane uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do zlecenia PG RP opracowania m.in. raportów i analiz.

Pełne wykorzystanie potencjału PG RP przez osoby prawne uprawnione do korzystania z zastępstwa utrudniały czynniki obiektywne, np. występowanie po obu stronach sporu podmiotów reprezentujących SP lub państwowych osób prawnych, brak spraw właściwych do prowadzenia przez PG RP. Zdaniem przedstawicieli osób prawnych wysokie były koszty usług prawnych świadczonych przez PG RP. Skutkowało to – zdaniem NIK – ograniczeniem możliwości korzystania przez uprawnione osoby prawne ze wsparcia prawnego PG RP i tym samym ograniczeniem realizacji celów PG RP. Nadzór w KPRM nad PG RP był rozproszony. Nie wprowadzono w KPRM jednolitego, sformalizowanego systemu zarządzania ryzykiem, który zdaniem NIK usprawniłby wykonywanie przez KPRM czynności nadzorczych i współpracę z PG RP.

W latach 2017–2019 (30 czerwca) nie przeprowadzono całościowej ewaluacji wpływu ustawy o PG RP wraz z aktami wykonawczymi na koszty obsługi prawnej osób zastępowanych, co utrudnia identyfikację potrzeb i projektowanie ewentualnych zmian dotyczących zasad obsługi prawnej przez PG RP osób prawnych.

Wniosek *de lege ferenda* do Prezesa Rady Ministrów dotyczył właśnie rozważenia podjęcia działań legislacyjnych mających na celu zmianę treści art. 133 ust. 1 ustawy o PG RP, poprzez zwiększenie maksymalnych limitów wydatków z budżetu państwa przeznaczonych w następnych latach na wykonywanie zadań Prokuraturii Generalnej i Prezesa Prokuraturii Generalnej, ze względu na zakres realizowanych zadań.

W ramach kontroli doraźnej koordynowanej NIK kontrolowała **działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego**⁸². NIK przeprowadziła kontrolę w: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM), Ministerstwie Aktywów Państwowych (dalej: MAP), Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA), Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. (dalej: PWPW S.A.) i Poczcie Polskiej S.A. (dalej: PP S.A.). NIK negatywnie oceniła proces przygotowania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego. Decyzje z 16 kwietnia 2020 r.⁸³ – polecające PP S.A. i PWPW S.A. podjęcie realizacji działań, których istota zmierzała do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym – zostały sporządzone w oparciu o projekty przygotowane w MAP i będące przedmiotem prac w KPRM, a następnie przedstawione do podpisu Prezesa Rady Ministrów przez Szefa KPRM, mimo że:

- w świetle obowiązujących (w dniu ich wydania) przepisów Kodeksu wyborczego⁸⁴, czynności organizacyjne celem przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP były zastrzeżone do kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW), urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych⁸⁵;
- opinie Departamentu Prawnego KPRM oraz Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wyrażały istotne wątpliwości co do podstawy prawnej do wydania tych decyzji.

⁸² *Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego* (D/20/502/KAP).

⁸³ Decyzja BPRM.4820.2.3.2020 skierowana do Poczty Polskiej S.A. i decyzja BPRM.4820.2.4.2020 skierowana do Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A.

⁸⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319).

⁸⁵ Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego, w tym czasie: PKW była stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum (art. 157 § 1); Krajowe Biuro Wyborcze zapewniało obsługę PKW, komisarzy wyborczych, Korpusu Urzędników Wyborczych oraz innych organów wyborczych w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym i innych ustawach, w szczególności zapewniało warunki organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne, związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendum w zakresie określonym w Kodeksie wyborczym i innych ustawach (art. 187 § 1 12); wybory Prezydenta RP przeprowadzały: PKW, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze (art. 294 § 1); PKW po sporządzeniu listy kandydatów, zarządzała wydrukowanie potrzebnej liczby kart do głosowania i wspólnie z okręgowymi komisjami wyborczymi zapewniała dostarczenie ich obwodowym komisjom wyborczym ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie (art. 307).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

W KPRM nie posiadano analizy/oszacowania kosztów realizacji przez PP S.A. oraz przez PWPW S.A. poleceń wskazanych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 i decyzji BPRM.4820.2.4.2020, choć ich wykonanie łączyło się z poniesieniem wydatków z budżetu państwa⁸⁶.

Decyzje z 16 kwietnia 2020 r. zostały wydane w oparciu o art. 11 ust. 2 w związku z ust. 2a i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁸⁷ (dalej: ustawa antycovidowa) oraz w związku z art. 104 Kpa⁸⁸. Przepisy te stanowiły formalną podstawę do wydania przedmiotowych decyzji, jednak we wskazanej dacie nie istniała żadna norma rangi ustawowej, która upoważniała do wydania poleceń o wskazanej w nich treści, de facto wyłączających stosowanie norm Kodeksu wyborczego. Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności⁸⁹ i hierarchią źródeł prawa, wyłączenie ustawowych kompetencji zastrzeżonych dla określonych organów (w przypadku organów wyborczych PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych) mogło nastąpić wyłącznie na mocy ustawy, nie zaś decyzją administracyjną⁹⁰.

Przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.⁹¹, umożliwiające przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym weszły w życie z dniem 9 maja 2020 r. Tak więc w okresie od 16 kwietnia 2020 r. do 9 maja 2020 r. brak było podstawy prawnej do wydania decyzji polecających przeprowadzenie powszechnych wyborów w trybie korespondencyjnym.

Po wydaniu decyzji z 16 kwietnia 2020 r. w KPRM nie monitorowano realizacji tych decyzji, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Tymczasem ustalenia kontroli wykazały, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister SWiA) oraz Minister Aktywów Państwowych (dalej: Minister AP) nie wywiązali się z poleceń wskazanych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 i decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Wbrew wyraźnym obowiązkom wskazanym w tych decyzjach:

- Minister SWiA nie zawarł z Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A. umowy na wydrukowanie odpowiedniej liczby pakietów wyborczych, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP. Minister SWiA podjął wprawdzie działania w celu uzgodnienia z PWPW S.A. warunków realizacji decyzji BPRM.4820.2.4.2020, ale nie wyszły one poza etap roboczych konsultacji, zaś przekazany przez PWPW S.A. projekt umowy, z powodu braku działań ze strony MSWiA, nie był przedmiotem dalszych prac. W trakcie kontroli MSWiA nie przedstawiło żadnych dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analiz lub opinii, wskazujących na brak konieczności realizacji polecenia zawartego w ww. decyzji (w szczególności obowiązku zawarcia umowy nie wyłączyło nawiązanie stosunku prawnego, jaki zaistniał pomiędzy PWPW S.A. i PP S.A.). Zdaniem NIK, działania Ministra SWiA w powyższym zakresie były nierzetelne, a negatywne skutki jego zaniechań poniosła PWPW S.A.;

⁸⁶ Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

⁸⁷ Dz. U. poz. 1842, ze zm.

⁸⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.).

⁸⁹ Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi: Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

⁹⁰ Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2020 r. (sygn. akt VII SA/Wa 992/20), w którego uzasadnieniu wskazano, że art. 11 ust. 2 ustawy antycovidowej nie pozwalał na takie działanie, które w rzeczywistości stanowiło niedopuszczalną prawnie zmianę Kodeksu wyborczego, a to, że organ został upoważniony do wydawania poleceń w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 nie jest równoznaczne z tym, że został upoważniony do zmiany obowiązującego prawa przez określenie (w drodze decyzji administracyjnej) innej, niż PKW osoby, jako uprawnionej do jakichkolwiek czynności w zakresie przygotowania wyborów prezydenckich. Według stanu na dzień podpisania Informacji wyrok ten był nieprawomocny.

⁹¹ Dz. U. poz. 827. Ustawa uchylona z dniem 2 czerwca 2020 r. przez art. 27 ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz. U. poz. 979).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

- Minister AP nie zawarł z Poczta Polska S.A. umowy określającej niezbędne czynności zmierzające do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w 2020 r., w trybie korespondencyjnym (w szczególności w zakresie przygotowania struktury organizacyjnej, zapewnienia niezbędnej infrastruktury oraz pozyskania koniecznych zasobów materiałowych, kadrowych). Jakkolwiek Minister AP wielokrotnie zapewniał PP S.A. o gotowości podpisania umowy, to zapewnienia te świadczą o nierzetelnej i niekonsekwentnej współpracy, bowiem wraz z nimi Minister AP nie komunikował PP S.A. swoich wątpliwości prawnych lub faktycznych co do możliwości zawarcia z nią umowy, ani nie wskazywał na możliwe ryzyko niepodpisania umowy dotyczącej refundacji kosztów. Zdaniem NIK, działania Ministra AP w powyższym zakresie były nierzetelne, a negatywne skutki jego zaniechań poniosła PP S.A.

PWPW S.A. oraz PP S.A. podjęły niezbędne działania zmierzające do wykonania poleceń zawartych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 i decyzji BPRM.4820.2.3.2020, mimo niezawarcia umów z ww. ministrami, a także pomimo że polecenia zawarte we wskazanych decyzjach były sformułowane w sposób ogólnikowy, zaś – jak podano wcześniej – obowiązujące w dniu wydania decyzji przepisy prawa powierzały kompetencje w zakresie organizacji wyborów innym podmiotom. Zarówno PWPW S.A., jak i PP S.A., jako strony decyzji administracyjnej miały możliwość wystąpienia o uzupełnienie lub wyjaśnienie zawartego w niej polecenia^{**92}. NIK negatywnie oceniła zaniechanie działań w celu uzyskania przez te spółki jednoznacznego określenia zadań i obowiązków. Skutkowało to bowiem tym, że oba podmioty na własne ryzyko podjęły się i przystąpiły do realizacji zadań wskazanych w decyzjach z 16 kwietnia 2020 r, bez określenia ich szczegółowych warunków i zakresu oraz sposobu sfinansowania kosztów, tj. bez zabezpieczenia środków na ich wykonanie.

Ze względu na niezapewnienie środków na sfinansowanie realizacji zadania – odpowiednio przez MSWiA oraz MAP – PWPW S.A. i PP S.A. pokryły wszystkie koszty powstałe w wyniku realizacji decyzji z 16 kwietnia 2020 r. ze środków własnych. Zaciąganie zobowiązań na realizację zadań zleconych przez inne podmioty, bez zapewnienia środków finansowych na ich pokrycie, NIK oceniła negatywnie z punktu widzenia gospodarności. Jakkolwiek spółki nie mogły uchylić się od realizacji ww. decyzji ze względu na nadany im rygor natychmiastowej wykonalności, a działając w zaufaniu do organów państwa, miały prawo zakładać, że zgodnie z treścią decyzji sfinansowanie kosztów ich realizacji nastąpi z części budżetu państwa, której dysponentem był właściwy minister, to powinny one były dążyć do formalnego doprecyzowania warunków i zakresu realizowanych zadań oraz zabezpieczenia środków na ich wykonanie.

NIK zauważa ponadto, że:

- w trakcie konsultacji prowadzonych w związku z przygotowaniem projektów sześciu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów MAP faktycznie zaakceptowało opracowane – we współpracy z PWPW S.A. – wzory dokumentów stanowiących pakiet wyborczy, mimo że proces legislacyjny dotyczący rozporządzenia, które miało określić ich wygląd nie został jeszcze zakończony. Zdaniem NIK, akceptacja do druku projektów kart wyborczych w konsultacji z PWPW S.A. nie miała podstawy prawnej i była działaniem nierzetelnym, gdyż nie uwzględniała m.in. ryzyka zmiany ich kształtu w trakcie trwającego procesu legislacyjnego, co spowodowałoby niemożność wykorzystania już wydrukowanych pakietów wyborczych i konieczność druku nowych;
- działania PP S.A. w zakresie pozyskania i przetwarzania danych osobowych wyborców były nielegalne. PP S.A., nie mając ustawowej podstawy prawnej, wystąpiła o przekazanie: danych z rejestru PESEL do Ministra Cyfryzacji oraz danych ze spisów wyborców do organów jednostek samorządu terytorialnego, a następnie, w okresie od 24 kwietnia do 9 maja 2020 r. uzyskane w ten sposób dane przetwarzała. Zdaniem NIK, było to sprzeczne z art. 5 ust. 1 lit. a i art. 6 ust. 1 RODO⁹³.

⁹² Uprawnienie w powyższym zakresie wynikało odpowiednio z art. 111 § 1 i art. 113 § 2 Kpa.

⁹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r., w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE L, z 04.05.2016 r. Nr 119, s. 1, ze zm.).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

NIK stwierdza, że działania podjęte przez kontrolowane podmioty (organy państwa oraz spółki), bazując na prawie wadliwych decyzjach z 16 kwietnia 2020 r. skutkowały niegospodarnym wydatkowaniem ze Skarbu Państwa kwoty 56 450 406,16 zł⁹⁴ oraz powstaniem szkody finansowej w PP S.A. i PWPW S.A.⁹⁵. Zdaniem NIK nawet sytuacje ekstraordynaryjne, takie jak stan epidemii, nie powinny stanowić powodu do odstąpienia od konstytucyjnej zasady praworządności i od poszukiwania rozwiązań zapewniających gospodarne wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań państwa.

Najwyższa Izba Kontroli badała również **realizację wybranych sześciu projektów flagowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**⁹⁶. W ocenie NIK dotychczasowa realizacja tzw. projektów flagowych (Programów) zaplanowanych w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju wskazuje, że ten mechanizm systemu rozwoju nie był skuteczny. Stwierdzone nieprawidłowości spowodowały, że projekty flagowe jako forma polityki publicznej nie wpłynęła na tym etapie w zakładanym stopniu na poziom reindustrializacji i rozwój gospodarczy. Zidentyfikowane ryzyka oraz nieprawidłowości powodują, że bez istotnych korekt nie będzie skuteczna interwencja państwa w tej formie. Główną przyczyną nieskuteczności podjętych dotychczas działań było ich nierzetelne przygotowanie. Wbrew założeniom SOR, nie zapewniono w części programów podejścia projektowego lub zastosowano je w sposób niezgodny z zasadami zarządzania projektami. W efekcie nie określono potrzeb oraz celów i wskaźników realizacji Programów, nie ustalono także harmonogramów i budżetów. Nie dokonano analizy ryzyka i przewidywanych skutków, w tym proponowanego sposobu reakcji na ryzyko. Ministrowie pełniący role przewodniczących komitetów sterujących Programów, tj. Minister Infrastruktury oraz Minister Rozwoju, odpowiedzialni za trzy Programy, nie zapewnili prawidłowego ich realizowania w zakresie powierzonych im zadań. Nie było też skutecznej współpracy i koordynacji działań pomiędzy wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w dany Program. Wady w zarządzaniu Programami stanowiły istotną barierę w realizacji celów SOR. Powyższe wskazuje, że dotychczas nie udało się zrealizować zamierzenia przyjętego w SOR, by wzmocnić strategiczne zdolności państwa do określania i realizacji celów oraz procesów rozwojowych, w tym dokonania zmian w systemie zarządzania rozwojem. Sposób działania administracji wciąż nie został uporządkowany i skoncentrowany wokół wspólnych celów. Poszczególni ministrowie skupiali się jedynie na wąsko rozumianych zadaniach własnych, bez angażowania się w tworzenie warunków skutecznej realizacji wspólnych celów administracji rządowej. W żadnym z Programów nie zapewniono finansowania niezbędnego do ich realizacji. Nie opracowano budżetu ani nie wskazano i nie zabezpieczono źródeł sfinansowania. W efekcie realizowane były głównie te projekty, których finansowanie odbywało się w ramach środków własnych podmiotów je realizujących oraz te, które mogły być włączone w już istniejące programy operacyjne i sektorowe.

Problemy demograficzne stanowią coraz większe zagrożenie dla sprawnego rozwoju kraju. Opolszczyzna jest najmniejszym regionem w kraju pod względem powierzchni oraz najmniej licznym (986 500 mieszkańców wg stanu na 31 grudnia 2018 r.), wobec tego jest regionem szczególnie podatnym na zmiany bezwzględnej liczby ludności w wyniku ruchu naturalnego (urodzenia, zgonu) oraz wędrownego (migracje). NIK skontrolowała działania administracji publicznej dotyczące **przeciwdziałania depopulacji Opolszczyzny**⁹⁷. Region ten jest jednym z najszybciej wyludniających się obszarów w Europie. W województwie opolskim od wielu lat rejestruje się ujemne saldo migracji, które w 2018 r. wyniosło 1275 osób. Jedną z przyczyn znaczącego ubytku ludności Opolszczyzny jest nierejestrowana emigracja stała (emigracja zawieszona), obejmująca osoby, które definitywnie opuściły kraj, nie dokonując wymeldowania z regionu.

⁹⁴ Wydatki poniesione przez Skarb Państwa na wypłatę rekompensat dla PP S.A. i PWPW S.A, według stanu na 31 grudnia 2020 r.

⁹⁵ Uzyskana przez obie spółki rekompensata nie pokrywa w całości wyliczonych przez nie kosztów związanych z realizacją decyzji z 16 kwietnia 2020 r. Koszty poniesione przez PP S.A. na realizację zadania wynikającego z decyzji BPRM.4820.2.3.2020, według wyliczeń tej spółki wyniosły 71 880,6 tys. zł (wartość z wystawionej przez PP S.A. faktury VAT nr F03734_P00204 z 12 czerwca 2020 r.). Z kolei PWPW S.A. wyceniła koszty poniesione na realizację zadania wynikającego z decyzji BPRM.4820.2.4.2020 na kwotę 4,65 mln zł (wartość z wystawionej przez PWPW SA faktury VAT nr N05SF00121 z 29 maja 2020 r.).

⁹⁶ *Realizacja wybranych projektów flagowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (P/19/019).

⁹⁷ *Przeciwdziałanie depopulacji Opolszczyzny* (P/19/093).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Jednostki samorządu terytorialnego województwa opolskiego podejmowały wiele działań mających na celu zapobieganie depopulacji regionu. Umożliwiły one poprawę warunków życia na każdym jego etapie, jednak nie doprowadziły dotychczas do odwrócenia negatywnych trendów demograficznych, w tym w szczególności do wzrostu poziomu dzietności. Ograniczona skuteczność takich działań wynika jednak z występowania istotnych barier, w tym związanych ze strukturą demograficzną i ukształtowanymi wzorcami kulturowymi współczesnego modelu rodziny, których przewyciężenie wykracza poza możliwości samorządu terytorialnego. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli działania prołudnościowe powinny być więc podejmowane w ramach kompleksowej i długofalowej polityki społecznej, konsekwentnie realizowanej zarówno na poziomie kraju, jak i poszczególnych regionów.

Samorząd Województwa Opolskiego rzetelnie zdiagnozował problem depopulacji regionu, który uwzględnił w Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 oraz w Programie SDD. W dokumentach tych wskazano wyzwania demograficzne regionu, a także określono zasady prowadzenia polityki regionalnej w tym obszarze. Jednocześnie w ramach RPO WO 2014–2020 stworzone zostały warunki umożliwiające przekazanie dofinansowania na realizację projektów wpisujących się w główne wyzwania rozwojowe Opolszczyzny. Łącznie na realizację założeń Programu SSD przewidziano w RPO WO 2014–2020 w ramach OSI Depopulacja kwotę ponad 360 mln euro, a łączna wartość projektów objętych kontrolą NIK wynosiła ponad 26 mln zł. Objęte kontrolą NIK podmioty skutecznie realizowały projekty dofinansowane ze środków ww. programu operacyjnego. W konsekwencji osiągnęte były zakładane efekty. W trzech takich podmiotach, w ramach kontroli NIK, stwierdzono jednak m.in. naruszenia zasad udzielania zamówień. W dwóch przypadkach nieprawidłowości w tym obszarze zdaniem NIK stanowią podstawę do uznania części poniesionych wydatków za niekwalifikowalne.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego stworzony został system monitorowania postępów wdrażania RPO WO 2014–2020. Na podstawie rocznych planów przeprowadzano również kontrole realizacji dofinansowanych projektów, w trakcie których stwierdzane były nieprawidłowości.

Dostrzegając ograniczoną skuteczność dotychczasowych działań prołudnościowych opartych na transferach socjalnych, jak również podjętą inicjatywę zmierzającą do opracowania systemowych rozwiązań w polityce ludnościowej, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o uwzględnienie w założeniach Strategii Demograficznej roli samorządu terytorialnego w ograniczaniu konfliktów strukturalnych związanych z koniecznością godzenia obowiązków rodzinnych i zawodowych. Istotne jest również uwzględnienie w Strategii Demograficznej monitoringu efektów jej realizacji, który umożliwi dokonanie oceny skuteczności podejmowanych działań w kontekście przeciwdziałania wyludnianiu się kraju.

Ważnym zagadnieniem w działalności kontrolnej NIK był **audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego**⁹⁸. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła funkcjonowanie audytu wewnętrznego w objętych kontrolą jednostkach samorządu terytorialnego. W znacznej części skontrolowanych jednostek stwierdzono niewłaściwą organizację audytu wewnętrznego i nieprawidłowe jego wykonywanie, przez co nie był on efektywny i w niedostatecznym stopniu służył usprawnianiu działalności tych jednostek. Kontrolę przeprowadzono w 15 urzędach gmin, pięciu starostwach powiatowych oraz pięciu urzędach marszałkowskich z terenu województw: łódzkiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Kontrola NIK wykazała, że po przeprowadzeniu w latach 2016–2019 (trzy kwartały) przez audytorów wewnętrznych zadań zapewniających, w 37% jednostek objętych kontrolą nie sformułowano żadnych wniosków o charakterze systemowym albo wnioski te nie wpłynęły na poprawę funkcjonowania jednostki i nie zostały uwzględnione w procesie identyfikacji i analizy ryzyka w kontroli zarządczej. Tylko 58% wszystkich sformułowanych po zakończeniu zadań zapewniających wniosków miało charakter systemowy, przy czym jedynie 16% z nich wskazywało kierunki usprawnienia działalności jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej w zakresie jej skuteczności i efektywności. Zasadniczymi przyczynami nieefektywnego funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego, w ocenie NIK, było niedostrzeżenie przez kierowników skontrolowanych jednostek roli i znaczenia działalności audytu w funkcjo-

⁹⁸ *Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego* (P/19/074).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

nowaniu jednostki, niezapewnienie ciągłości prowadzenia audytu oraz niewystarczająca liczba audytorów. Znaczenie miała także wadliwa organizacja audytu wewnętrznego, w tym brak jego niezależności, nieprawidłowe planowanie i wykonywanie zadań audytowych, a także częsta rotacja audytorów.

W okresie objętym kontrolą kierownicy 30% skontrolowanych jednostek, poprzez niezatrudnienie audytora wewnętrznego albo niezawarcie umowy z usługodawcą, nie zapewnili ciągłości prowadzenia audytu wewnętrznego, wymaganej przepisami ustawy o finansach publicznych. Zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Niezachowanie ciągłości wykonywania zadań audytowych wynikało, według kierowników jednostek kontrolowanych, z niemożności „znalezienia” audytorów na rynku oraz z ich wysokich wymagań finansowych.

Z informacji uzyskanych w toku kontroli ze wszystkich urzędów jst zobowiązanych do prowadzenia audytu wewnętrznego z pięciu województw, wynika, że w 14% z nich nie prowadzono audytu w ogóle, natomiast w 18% pozostałych jednostek, pomimo zatrudnienia audytora lub zlecenia tego typu usługi, nie wykonano żadnego zadania zapewniającego w roku. Zdaniem NIK zatrudnienie audytora w niższym wymiarze czasu pracy niż jeden etat (w 35% skontrolowanych jednostek) mogło negatywnie wpływać na zakres realizowanych zadań audytowych. Ustalenia kontroli wskazują, że zatrudnianie w urzędach jst audytora wewnętrznego w niskim wymiarze czasu (np. na 1/8 etatu), w sytuacji gdy audyt nie może być wykonywany przez usługodawcę, stanowiło w istocie obejście przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących obowiązku zatrudnienia audytora w jednostce. W 43% skontrolowanych urzędów nie przestrzegano obowiązku, wynikającego z ustawy o finansach publicznych, zawierania umów z usługodawcą na okres co najmniej jednego roku.

Nieprawidłowości dotyczące sporządzania rocznych planów audytu wewnętrznego stwierdzono w 70% skontrolowanych jednostek. Dotyczą one głównie sporządzenia planu po terminie, przygotowania planu na podstawie nieprawidłowo sporządzonej bądź udokumentowanej analizy ryzyka oraz niezawarcia w planie informacji na temat budżetu czasu komórki audytu wewnętrznego w danym roku, wyrażonego w osobodniach.

W okresie objętym kontrolą kierownicy 70% skontrolowanych jednostek zlecali audytorom wewnętrznym przeprowadzanie czynności doradczych, które na ogół wykonywano prawidłowo. Pojedyncze nieprawidłowości, dotyczące dokumentowania czynności doradczych, stwierdzono w dwóch jednostkach.

Zgodnie przepisami ustawy o finansach publicznych, audytorzy wewnętrzeni podczas prowadzenia audytu powinni kierować się wydanymi przez Ministra Finansów w formie komunikatu standardami audytu wewnętrznego. Naruszenie pojedynczych standardów w trakcie realizacji zadań zapewniających wystąpiło w 11% jednostek podczas realizacji 11 zadań zapewniających ze 100 objętych analizą. Kontrola w 26% urzędów ujawniła nieprzebranie standardów dotyczących przeprowadzenia oceny wewnętrznej działalności audytowej oraz oceny zewnętrznej w 67% jednostek.

Skierowane przez NIK wnioski *de lege ferenda* do Ministra Finansów dotyczyły przygotowania nowelizacji ustawy o finansach publicznych, polegającej na wprowadzeniu: wyższego limitu kwoty dochodów i przychodów lub kwoty wydatków i rozchodów ujętych w uchwale budżetowej, po których przekroczeniu powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jst oraz wyższego limitu tych kwot dotyczącego możliwości zlecenia wykonywania audytu usługodawcy niezatrudnionemu w jednostce, zasady, aby minimalny stan zatrudnienia w urzędzie na stanowisku audytora (lub stanowiskach audytorów, w przypadku zatrudniania na część etatu) wynosił co najmniej jeden pełny etat, oraz rozwiązań uprawniających Ministra Finansów, w ramach koordynacji wykonywania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, do uzyskiwania informacji o organizacji i prowadzeniu audytu w jst oraz do upowszechniania w oparciu o te informacje dobrych praktyk w działalności tych jednostek, a także wskazywania nieefektywnych rozwiązań dotyczących np. wykonywania audytu w wielu jst w ciągu roku przez audytora usługodawcę.

Istotnym zagadnieniem z punktu widzenia sprawnego i zgodnego z prawem funkcjonowania administracji publicznej jest **nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego**⁹⁹. W ocenie NIK wojewodowie, których działalność objęto kontrolą, nie zawsze w spo-

⁹⁹ Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego (P/19/103).

sób rzetelny i zgodny z prawem wywiązywali się z ustawowego obowiązku sprawowania nadzoru nad stanowaniem aktów prawa miejscowego przez jst oraz ich ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Kontrola ujawniła, że wykonując zadania związane z nadzorem nad stanowaniem prawa miejscowego, wojewodowie niejednolicie oceniali zgodność z prawem uchwał podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego, regulujących tę samą sferę działalności, w wyniku czego niektóre z tych uchwał zostały wyeliminowane z obrotu prawnego rozstrzygnięciem nadzorczym, stwierdzającym ich nieważność z powodu niezgodności z prawem, natomiast inne, naruszające te same przepisy prawa, wobec niepodjęcia takiego rozstrzygnięcia, obowiązywały nadal jako zgodne z prawem. Kontrolowani wojewodowie (z wyjątkiem Wojewody Świętokrzyskiego) stosowali praktykę odstępowania od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku zobowiązania się jst do dokonania zmiany lub uchylenia wadliwego aktu we własnym zakresie, co w istocie oznaczało zrzeczenie się ustawowych kompetencji przez organ nadzoru, który zobowiązany jest w przypadku każdego stwierdzenia istotnego naruszenia prawa przez badany akt (według stanu prawnego w chwili jego wydania) do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Skutkiem wskazanej praktyki było funkcjonowanie w obrocie prawnym, niekiedy przez okres nawet wielu miesięcy, aktów niezgodnych z prawem. W trzech urzędach wojewódzkich ogłaszano uchwały rad gmin w wojewódzkich dziennikach urzędowych dopiero po uprzedniej ich kontroli w trybie nadzorczym, co naruszało ustawy wymóg niezwłoczności ogłaszania aktów normatywnych. Stosowana przez wojewodów procedura prowadzenia postępowań nadzorczych była zróżnicowana, co wynikało z braku odrębnego uregulowania zasad postępowania nadzorczego. Przewidziany w ustawach samorządowych wymóg stosowania w tym postępowaniu odpowiednio przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego powodował wiele trudności interpretacyjnych. Powstawaniu nieprawidłowości sprzyjały: niedostosowanie liczby pracowników skontrolowanych urzędów wojewódzkich do zakresu powierzonych im zadań, dotyczących oceny zgodności z prawem aktów prawa przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz słabość systemu nadzoru nad prawidłowością realizacji tych zadań.

Wnioski *de lege ferenda* skierowane do Prezesa Rady Ministrów w związku z wynikami kontroli wskazywały na zasadność rozważenia odrębnego uregulowania zasad postępowania nadzorczego, które zastąpiłoby lub uzupełniło normę określoną w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym i zobowiązywało do odpowiedniego stosowania przepisów kpa w postępowaniu nadzorczym. Jej stosowanie nastrocza wielu problemów interpretacyjnych, czego dowodzi zróżnicowana praktyka organów nadzoru. Wyznaczenie za pomocą norm prawnych granic ingerencji organu nadzoru w postępowaniu nadzorczym jest niezbędne dla ochrony konstytucyjnej i ustawowej wartości, jaką jest samodzielność jst, oraz doprecyzowania w przepisie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, że publikacji podlegają tylko rozstrzygnięcia prawomocne lub rozszerzenie tego katalogu o wyroki sądów uwzględniające skargi na ogłoszone rozstrzygnięcia. Kontrola wykazała, że w wojewódzkich dziennikach urzędowych ogłaszane były zarówno rozstrzygnięcia nadzorcze prawomocne, jak i te, które zostały zaskarżone do sądu administracyjnego.

Wnioski NIK do wojewodów dotyczyły m.in. podjęcia niezbędnych działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie terminowej i prawidłowej realizacji zadań dotyczących nadzoru nad stanowaniem prawa przez organy jst, w tym jednolitości dokonywanych ocen aktów prawa miejscowego.

Natomiast kontrola **realizacji przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego**¹⁰⁰ skutkowałą pozytywną oceną NIK kwestii wyboru przez skontrolowane jst formuły PPP dla realizacji zadań publicznych. Skala tak realizowanych zadań była jednak niewielka. Skontrolowane podmioty na ogół prawidłowo identyfikowały zadania możliwe do wykonania w formule PPP, sporządzały niezbędne analizy, dokonywały podziału ryzyk, korzystając w swoich działaniach ze wsparcia profesjonalnych doradców. Stosowano właściwy tryb wyboru partnerów prywatnych. Najwięcej trudności kontrolowanym jednostkom sprawiało zarządzanie realizacją przedsięwzięć PPP. Podmioty publiczne nie dostosowywały swojej organizacji do zadań związanych z zarządzaniem projektami, a także nie posiadały procedur pozwalających na skuteczne monitorowanie i kontrolę realizacji postano-

¹⁰⁰ Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego (P/19/104).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

wień umów. Na etapie operacyjnym, obejmującym utrzymanie lub zarządzanie infrastrukturą niezbędną do realizacji zadania publicznego, w 5 przedsięwzięciach stwierdzono nieprawidłowości. Polegały one na: nienaliczaniu kar umownych, nieegzekwowaniu od partnerów wszystkich obowiązków wynikających z umów, nierzetelnej weryfikacji raportów partnerów prywatnych oraz nieprawidłowym zarządzaniu zmianami umów. W 6 przedsięwzięciach nie zawsze osiągnięto określone w umowach szczegółowe parametry jakościowe lub ilościowe świadczonych usług. Umowy PPP zabezpieczały podmioty publiczne przed negatywnymi konsekwencjami nieosiągnięcia zakładanych w nich parametrów. Jednak dwie skontrolowane jednostki, tj. gminy Karczew i Racibórz, nie podejmowały działań przewidzianych w umowach. Łączna wartość nienaliczonych kar umownych oraz niedochodzonych kwot z tytułu nieosiągnięcia parametrów określonych w umowach wyniosła 981 tys. zł.

Przykładem dobrych praktyk w przygotowaniu do realizacji przedsięwzięć w formule PPP może być Urząd Miasta Płocka. W strukturze organizacyjnej tego urzędu funkcjonował Referat Polityki Gospodarczej Miasta i Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, do którego zadań należało m.in. inicjowanie przedsięwzięć w formule PPP. Pracownicy Urzędu Miasta Płocka odpowiedzialni za przygotowanie i wdrażanie projektów w systemie PPP korzystali m.in. ze wsparcia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, a także Platformy współpracy w zakresie PPP, która stanowiła forum wymiany informacji, doświadczeń i najlepszych praktyk.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe działania podjęte przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w ramach realizacji „Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego”, NIK rekomendowała opracowanie wytycznych lub szkoleń dotyczących zarządzania umowami (przedsięwzięciami) PPP, w szczególności na etapie operacyjnym, oraz rozważenie przeprowadzania okresowej ewaluacji „Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego” w celu uzyskiwania na bieżąco wiedzy na temat konieczności wzmocnienia bądź zmiany działań w niej wskazanych.

Do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego NIK wniosowała o przeprowadzanie, przed podjęciem decyzji o realizacji zadań publicznych w formule PPP, kompleksowych analiz dotyczących aspektów prawnych, ekonomiczno-finansowych oraz ryzyk w tych przedsięwzięciach, w celu wyboru optymalnego modelu wykonania zadań z uwzględnieniem wszystkich potencjalnych korzyści, zidentyfikowania ewentualnych barier w ich realizacji, dokonania optymalnego podziału zadań i ryzyk pomiędzy partnerami oraz opracowanie i wdrożenie procedur dotyczących sposobu zarządzania umowami PPP na etapie operacyjnym, szczególnie określających zasady monitorowania i kontroli realizacji umów, osiągnięcia celów projektów PPP, oraz o wyznaczenie osób odpowiedzialnych za te zadania.

W wyniku kontroli **optymalizacji kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych**¹⁰¹ ustalono, że jednostki sektora finansów publicznych nie stosowały zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych przy dokonywaniu zakupu usług dystrybucji energii elektrycznej. Oszacowana w trakcie kontroli NIK kwota potencjalnych oszczędności w kontrolowanych jednostkach, obejmująca cztery rodzaje opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej, wyniosła 10,7 mln zł. W kontrolowanych jednostkach sektora finansów publicznych nie przeprowadzono działań w celu ograniczenia wysokości ponoszonych opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej za ponadumowny pobór energii biernej. W podmiotach nie analizowano zasadności instalacji układów do kompensacji energii biernej, które mogły zmniejszyć opłaty za jej pobór. Jako nieuzasadnione oceniono wydatki poniesione w latach 2017–2019 na opłaty za ponadumowny pobór energii w kwocie 3,7 mln zł. Wystąpiły również przypadki, w których jednostki nie podejmowały działań w celu zwiększenia mocy umownej w sytuacjach, gdy na fakturach wystąpiły sankcyjne opłaty za przekroczenie mocy umownej. Nie analizowano przyczyn występowania przekroczeń mocy i akceptowano ponoszenie wysokich opłat. Odpowiednie działania mogły przynieść w latach 2017–2019 oszczędności w kwocie 0,6 mln zł.

¹⁰¹ *Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych (P/19/083).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Nie analizowano kosztów opłaty sieciowej stałej. W jednostkach nie dostosowano mocy umownej do rzeczywistego zapotrzebowania poszczególnych obiektów (punktów poboru energii elektrycznej). Skutkowało to ponoszeniem zawyżonych wydatków na ww. opłatę. Podmioty, obniżając wartość mocy umownej i dostosowując ją do indywidualnych potrzeb obiektów z uwzględnieniem wykorzystywanych urządzeń elektrycznych i specyfiki okresów rozliczeniowych (np. przerw wakacyjnych), w latach 2018–2020 mogły zaoszczędzić 2,5 mln zł; Nie przeprowadzono działań w celu ograniczenia wysokości opłaty sieciowej zmiennej. Odpowiedni wybór wielostrefowej grupy taryfowej, dostosowanej do zużycia energii czynnej w strefach czasowych, umożliwił wprowadzenie oszczędności. Jednostki mogły ograniczyć w latach 2017–2019 wydatki o kwotę 3,9 mln zł.

Pracownicy kontrolowanych podmiotów zazwyczaj nie posiadali niezbędnej wiedzy o możliwych sposobach oszczędzania publicznych środków finansowych wydatkowanych na opłaty na ww. usługi. Skutkiem tego nie prowadzono rzetelnych i kompleksowych analiz danych zamieszczonych w fakturach, odnoszących się do opłat za dystrybucję energii elektrycznej. Bez takich analiz niemożliwe było podjęcie skutecznych działań w zakresie ograniczenia wydatków na usługi dystrybucji energii elektrycznej. Na potrzeby kontroli NIK dokonano także oszacowania statystycznego wydatków poniesionych na dwa spośród ww. czterech rodzajów opłat za usługi dystrybucji energii elektrycznej. Biegły w zakresie statystyki, we współpracy z biegłym w zakresie elektroenergetyki, oszacował roczne wydatki w skali całego kraju. W 2019 r. nieuzasadnione wydatki jednostek sektora finansów publicznych mogły wynieść 92,6 mln zł na opłatę za ponadumowny pobór energii biernej oraz 22,6 mln zł na opłatę za przekroczenie mocy umownej.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, realizując swoje zadania w zakresie zatwierdzania i kontrolowania taryf operatorów systemu dystrybucyjnego energii elektrycznej (OSD), w ograniczonym zakresie chronił interesy odbiorców energii. Nie prowadził kontroli OSD w zakresie prawidłowości stosowania taryf energii elektrycznej wobec odbiorców energii. Pomimo że prawidłowo analizowano i weryfikowano dokumenty przedstawiane przez operatorów systemów dystrybucyjnych w ramach prowadzonych postępowań w sprawie zatwierdzenia taryf, to Prezes URE nie żądał jednak od operatorów przedstawienia informacji na temat kosztów przyjmowanych jako uzasadnione do kalkulacji opłaty za ponadumowny pobór energii biernej. Wobec czego nie weryfikował, czy opłaty te wynikają z uzasadnionych kosztów ponoszonych przez operatorów i czy nie są zawyżone w stosunku do odbiorców rozliczających się w poszczególnych grupach taryfowych.

NIK sformułowała m.in. wniosek *de lege ferenda* o zmianę rozporządzenia Ministra Energii z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną poprzez: wprowadzenie do rozdziału „Szczegółowe zasady kalkulacji cen i stawek opłat” przepisów dotyczących zasad naliczenia opłaty za energię bierną oraz wprowadzenie zapisów o możliwości powszechnego korzystania z sumatorów mocy przez odbiorców zasilanych wielostronnie.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli rekomenduje Prezesowi Rady Ministrów podjęcie działań informacyjnych skierowanych do jednostek sektora finansów publicznych o możliwościach uzyskiwania oszczędności – przede wszystkim na opłacie sieciowej stałej i zmiennej oraz za ponadumowny pobór energii biernej. W NIK, w ramach dobrych praktyk, opracowano także poradnik „Oszczędności w wydatkach na usługi dystrybucji energii elektrycznej”.

NIK skontrolowała również **działalność wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców**¹⁰². W ocenie NIK działania te co do zasady były prawidłowe, jednakże w latach 2016–2020 nie wszyscy burmistrzowie lub prezydenci miast wykorzystali przysługujące im uprawnienia do kontroli przedsiębiorców, którym wydali pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej lub którzy zostali ujęci przez nich w rejestrze działalności regulowanej. W efekcie niektóre obszary działalności gospodarczej pozostawały poza rzetelnym nadzorem. Poza tym w innych przypadkach kontrole koncentrowały się jedynie na przestrzeganiu przez przedsiębiorców przepisów zawartej umowy, a nie na zgodności prowadzonej działalności z posiadanym zezwoleniem. Takie podejście do kontroli może, zdaniem NIK, skutkować (w skrajnych wypadkach) sankcjonowaniem łamania przepisów prawa. Urzędy miasta miały wiedzę o podmiotach podlegających ich kon-

¹⁰² *Działalność wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców (P/20/013).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

trolu, ponieważ prowadziły na bieżąco rejestry wydanych i cofniętych zezwoleń na działalność gospodarczą oraz rejestry działalności regulowanej. Powiatowa Inspekcja Weterynaryjna i Wojewódzka Inspekcja Ochrony Środowiska również posiadały informacje dotyczące liczby podmiotów podlegających ich kontrolom. Burmistrzowie i prezydenci miast z opóźnieniem, od dwóch do 43 miesięcy, zamieszczali na stronach internetowych BIP schematy procedur lub procedury kontroli, co stanowiło naruszenie art. 47 ust. 3 Prawa przedsiębiorcy (pp). Nie stwierdzono nieprawidłowości odnoszących się do praw przedsiębiorców, w szczególności dotyczących zawiadamiania o zamiarze przeprowadzenia kontroli, terminów rozpoczynania kontroli oraz czasu jej trwania, ograniczeń dotyczących równoczesnego przeprowadzania kontroli, jak również wielokrotnych kontroli przedsiębiorców w ciągu roku.

NIK sformułowała wniosek *de lege ferenda* do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazujący na potrzebę zmiany obowiązującego prawa w zakresie art. 19b ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, w taki sposób, aby finalnie z treści tych przepisów wynikało wyraźnie, że powiatowy oraz wojewódzki lekarz weterynarii może przeprowadzać kontrole doraźne również z własnej inicjatywy, a więc bez polecenia Głównego Lekarza Weterynarii. Zmiana w zakresie omawianego artykułu ma na celu zapewnienie jego spójności z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin (Dz. U. UE. L z 2017 r. Nr 95, str. 1 ze zm.). Powyższe sprawi, że wykładnia literalna przepisu nie będzie sprzeczna z wykładnią systemową, tj. uwzględniającą prawodawstwo unijne, co pozwoli także uniknąć ewentualnych rozbieżności interpretacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli z inicjatywy własnej przeprowadziła kontrolę **działania organów administracji publicznej na rzecz ochrony i upamiętnienia miejsca martyrologii Polaków w niemieckim nazistowskim obozie koncentracyjnym z okresu II wojny światowej w Działdowie**¹⁰³. Jej celem było zbadanie przyczyn popadnięcia w ruinę zabytkowego obiektu po byłym nazistowskim obozie KL Soldau w Działdowie. Czynności kontrolne prowadzono w Urzędzie Miasta w Działdowie, w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Olsztynie oraz w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Kontrola wykazała, że działania w zakresie ochrony i opieki nad zabytkiem, zarówno Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, jak i władz Miasta Działdowa, były niewystarczające i nieskuteczne. Postępowanie ministra kultury i dziedzictwa narodowego NIK oceniła jako prawidłowe, choć zwróciła uwagę, że niektóre wydane w drugiej instancji decyzje ministra zostały podjęte ze znacznym przekroczeniem obowiązujących terminów. Kontrolą tą objęty został okres od wpisania w 2005 r. obiektu byłego KL Soldau do rejestru zabytków do połowy 2020 r. Wpis do rejestru zabytków nastąpił z inicjatywy ówczesnego właściciela (Caritas Diecezji Toruńskiej), który ww. budynek otrzymał w 2001 r., w drodze darowizny, od władz Działdowa. Miało tam powstać hospicjum oraz izba pamięci po byłym obozie koncentracyjnym.

NIK zwróciła uwagę, że przed podpisaniem umowy darowizny władze Miasta Działdowa nie sprawdziły rzetelnie, czy strona obdarowana posiadała wystarczające środki na realizację przedsięwzięcia. Ponadto od czasu podpisania umowy darowizny aż do 2012 r. Miasto Działdowo nie monitorowało stanu nieruchomości darowanej Caritas. W wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli dyrektor Caritas Diecezji Toruńskiej podał, że przejmując obiekt, instytucja ta nie miała środków na jego remont i adaptację. Dyrektorzy Działdowskiego Centrum Caritas zwracali się z prośbą o pomoc finansową do różnych osób i instytucji, lecz bez skutku. W rezultacie w 2012 r., tj. po ponad 10 latach, Miasto Działdowo stało się ponownie właścicielem obiektu będącego już w dużo gorszym stanie niż w chwili podarowania go Caritas.

Pierwszą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony i opieki nad ww. zabytkiem Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Konserwator Zabytków (WKZ) przeprowadził dopiero w styczniu 2014 r., tj. po prawie dziewięciu latach od wpisania obiektu byłego KL Soldau do rejestru zabytków. W jej wyniku nakazał Miastu Działdowo pilne przeprowadzenie prac remontowo-budowlanych z uwzględnieniem wartości historycznej

¹⁰³ *Działania organów administracji publicznej na rzecz ochrony i upamiętnienia miejsca martyrologii Polaków w niemieckim nazistowskim obozie koncentracyjnym z okresu II wojny światowej w Działdowie (S/20/003/LOL).*

objektu. Burmistrz Działdowa odwołał się od tej decyzji do ministra kultury, który ją uchylił w całości, przekazując do ponownego rozpatrzenia, głównie z powodu błędów i braków formalnych. Kolejne dwie decyzje WKZ w tym zakresie również zostały uchylone. Dopiero wobec czwartej decyzji minister odwołania nie uwzględnił i w związku z oddaleniem skargi burmistrza przez sąd administracyjny, stała się ona ostateczna po ponad trzech latach procedowania. Nadal jednak Miasto Działdowo nie podjęło żadnych prac zabezpieczających obiekt przed zniszczeniem, stojąc na stanowisku, że doraźne prace byłby nieracjonalne i obiekt musi przejść kompleksowy remont, na który nie ma pieniędzy. Wojewódzki Konserwator Zabytków też nie podjął żadnych działań zmierzających do wyegzekwowania swojego prawomocnego nakazu.

W wyniku kontroli NIK sformułowała szereg wniosków pokontrolnych. Do ministra kultury skierowano wniosek o przestrzeganie ustawowych terminów w postępowaniu odwoławczym. Do WKZ wnioskowano o podjęcie wszelkich działań na rzecz wspierania starań burmistrza Działdowa o środki na dofinansowywanie prac remontowych przy ww. zabytkowym budynku. NIK wnioskowała też o wykorzystanie kompetencji ustawowych w celu zdyscyplinowania władz Działdowa do podjęcia właściwej opieki nad zabytkiem, a także o precyzyjne formułowanie wydawanych decyzji administracyjnych. Dwa wnioski NIK skierowała do burmistrza Działdowa. Pierwszy dotyczył skutecznych działań na rzecz zagospodarowania budynku z uwzględnieniem prawomocnych decyzji konserwatora zabytków, a drugi sporządzenia gminnego programu opieki nad zabytkami, zgodnie z przepisami o ochronie zabytków.

Natomiast kontrola pt. **ograniczenie spożycia napojów alkoholowych**¹⁰⁴ wykazała, że działania skontrolowanych podmiotów administracji publicznej mające ograniczyć spożycie napojów alkoholowych poprzez zmniejszenie ich dostępności oraz ograniczenie ich reklamy nie były skuteczne. W objętym kontrolą okresie w Polsce wzrosło średnie roczne spożycie alkoholu przez statystycznego mieszkańca.

Ze swoich zadań nie wywiązały się prawidłowo organy skontrolowanych gmin, mające największy wpływ na kształtowanie lokalnej polityki w zakresie dostępności napojów alkoholowych.

Niewystarczające dla zmniejszenia spożycia alkoholu były działania ministra zdrowia. W okresie objętym kontrolą nie doszło do wprowadzenia nowych lub zmiany obowiązujących przepisów, które ograniczyłyby reklamę oraz fizyczną dostępność napojów alkoholowych, a których inicjatorem byłby minister.

Prawidłowo z realizacji swoich zadań wywiązały się Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Opracowana przez Agencję i przekazana ministrowi zdrowia „Strategia zadaniowa w zakresie ograniczenia spożycia napojów alkoholowych na lata 2020–2025” zawierała propozycje rozwiązań sprzyjających ograniczeniu dostępności fizycznej i ekonomicznej napojów alkoholowych, a także ograniczeniu występowania reklamy napojów alkoholowych w przestrzeni publicznej. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wykonując zadania Inspekcji Handlowej, prowadził natomiast kontrole, w których uwzględniano aspekt niedozwolonej promocji i reklamy napojów alkoholowych w punktach ich sprzedaży.

NIK wnioskowała do ministra właściwego do spraw zdrowia o zainicjowanie, we współpracy z właściwymi ministrami, prac nad wprowadzeniem do systemu prawnego rozwiązań, w obszarach regulujących dostępność napojów alkoholowych i zasady ich reklamy, umożliwiających skuteczniejsze działania ograniczające spożycie alkoholu.

3.2. Obrona narodowa

W dziale administracji obrona narodowa NIK przeprowadziła szereg kontroli dotyczących wzmocnienia potencjału obronnego państwa, w różnych aspektach tego zagadnienia. W zainteresowaniu Najwyższej Izby Kontroli była zdolność do przeciwdziałania zagrożeniom i poprawa odporności państwa na współczesne ryzyka w tym obszarze. Części ustaleń NIK nadano status niejawnych, nie zostały więc omówione w niniejszym Sprawozdaniu.

¹⁰⁴ Ograniczenie spożycia napojów alkoholowych (P/20/076).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Po kontroli **realizacji prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej w latach 2013–2016 (stan realizacji I półrocze 2018 r.)**¹⁰⁵ NIK negatywnie oceniła realizację prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej finansowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Nie doprowadziły one do uzyskania wyników (prototypów, dokumentacji technicznych) spełniających wymagania Sił Zbrojnych RP. NIK negatywnie oceniła nieokreślenie, w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw nauki, warunków udziału w konkursach na wykonanie poszczególnych projektów oraz sposobu realizacji zadań przez NCBR w zakresie finansowania lub współfinansowania prac rozwojowych, do czego był on zobowiązany przepisami ustawy o NCBR. Pomimo tego ogłoszono konkursy i dokonano wyboru wykonawców projektów, na których realizację przyznane zostały środki finansowe w kwocie łącznej 1,7 mld zł, w tym w latach 2013–2016 NCBR wydatkowało na ten cel kwotę 0,8 mld zł. Zaniechano sprecyzowania w umowach o wykonanie i finansowanie projektów sposobu i zakresu końcowej oceny merytorycznej projektów dokonywanej przez Komitet Sterujący, obejmującej kontrolę zgodności wykonania projektu z warunkami określonymi w umowach, pomimo że było to wymagane przepisami ustawy o NCBR.

Negatywna ocena NIK odnosiła się także do sposobu finansowania prac rozwojowych z dotacji celowej udzielonej NCBR przez dysponenta części 28 budżetu państwa (tj. Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego). NCBR wypłacał wykonawcom projektów środki finansowe z otrzymanej z dotacji celowej, w kwotach wielokrotnie wyższych niż niezbędne na opłacenie, w roku obrotowym, kosztów realizacji projektów. Dodatkowo NCBR sporządzało nierzetelne rozliczenia dotacji celowej, a dysponent części 28 budżetu państwa zatwierdzał przedstawione rozliczenia, pomimo że był on zobowiązany do sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem przez NCBR dotacji celowej udzielonej z budżetu państwa, w tym w zakresie prawidłowego jej rozliczenia. Dotyczyło to czterech nierzetelnie sporządzonych rozliczeń dotacji celowej za lata 2013–2016 w łącznej wysokości 1,3 mld zł.

Zawierano umowy o wykonanie i finansowanie projektów przez NCBR i wykonawców (strony umów) projektów realizowanych na rzecz SZ RP, bez uwzględnienia w nich kompletnych wymagań. W konsekwencji wykonawcy realizowali projekty w oderwaniu od tych wymagań, co prowadziło do wstrzymania ich finansowania i wydłużenia czasu ich realizacji. W przypadku jednego z projektów wykonawca realizował projekt dla którego nie zostały one zidentyfikowane.

NIK sformułowała w wyniku kontroli wnioski *de lege ferenda* o doprecyzowanie § 4 rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 28 ust 3 ustawy o NCBR, poprzez wskazanie, że dla osiągnięcia celów i wyników programu strategicznego, programu lub projektu realizowanych w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, niezbędne jest na każdym etapie prac uwzględnianie wymagań Sił Zbrojnych RP związanych w szczególności z prototypem sprzętu i dotyczącą go dokumentacją techniczną. Konieczne jest również sformułowanie w tym przepisie obowiązku współpracy NCBR z upoważnionym przedstawicielem Ministra Obrony Narodowej w zakresie zarządzania realizacją programu strategicznego, programu lub projektu w ramach badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.

O unormowanie w art. 34 ustawy o NCBR i odpowiednio w § 7 rozporządzenia nadzoru Ministra Obrony Narodowej nad realizacją badań naukowych i prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. W szczególności – zdaniem NIK – konieczne jest zapewnienie Ministrowi Obrony Narodowej kompetencji w zakresie: uzgadniania z nim lub jego upoważnionym przedstawicielem: założeń programu strategicznego, programu lub projektu realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych RP, z uwzględnieniem wymagań Sił Zbrojnych, a także uzgadniania regulaminu konkursu oraz wprowadzania zmian w przyjętym do realizacji programie strategicznym, programie lub projekcie realizowanym na rzecz Sił Zbrojnych RP lub przerwania jego realizacji, uzgadniania treści projektów umów zawieranych z wykonawcami prac rozwojowych dotyczących projektów realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych RP, nałożenia na Dyrektora NCBR obowiązku przekazywania Ministrowi Obrony Narodowej raportów o stanie realizacji programu strategicznego, programu lub projektu realizowanych na rzecz Sił Zbrojnych RP.

¹⁰⁵ Realizacja prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej w latach 2013–2016 (stan realizacji I półrocze 2018 r.) (P/17/035).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Kontroli NIK poddane zostało również **sporządzanie i realizacja Planów Inwestycji Budowlanych w resorcie obrony narodowej**¹⁰⁶. W ocenie NIK, duża liczba zmian (korekt) wprowadzonych do planów inwestycji budowlanych (PIB), w okresie objętym kontrolą, spowodowana była nieprecyzyjnym planowaniem zadań inwestycyjnych na poszczególnych etapach przez uczestniczące w procesie planistycznym jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej. Zdaniem NIK zadania zgłaszane do ujęcia w PIB powinny być starannie przeanalizowane i zweryfikowane pod względem celowości, z uwzględnieniem przede wszystkim potrzeby osiągnięcia przez Siły Zbrojne zakładanych Wymagań Operacyjnych oraz możliwości realizacyjnych inwestorów wojskowych. Tymczasem kontrola wykazała przypadki przedwczesnego lub zbyt późnego rozpoczęcia zadań inwestycyjnych.

Ponadto w trakcie kontroli ujawniono istotne niedobory w zatrudnieniu inspektorów nadzoru inwestorskiego sprawujących nadzór nad realizacją zadań inwestycyjnych przez inwestorów. NIK zwróciła także uwagę na potrzebę podjęcia działań na rzecz przydzielania inspektorom nadzoru zadań w liczbie umożliwiającej ich prawidłową realizację.

Zarząd nad nieruchomościami wojskowymi, wykorzystywanymi przez 92 wojskowe jednostki budżetowe do działalności operacyjnej (statutowej), był sprawowany przez dziesięć jednostek infrastruktury co było niezgodne z obowiązującym stanem prawnym określonym m.in. w ustawach o finansach publicznych, o rachunkowości oraz o gospodarce nieruchomościami. W wyniku działań podejmowanych przez Szefa Inspektoratu Wsparcia SZ Minister Obrony Narodowej – już po zakończeniu kontroli NIK – wydał zarządzenie, w którym 10 szefów zarządów infrastruktury zostało uprawnionych do reprezentowania Skarbu Państwa (SP) w odniesieniu do nabytego i powierzonego im mienia SP.

Stwierdzono, że pełnoprawny udział inwestorów wojskowych w stosunkach wierzycielsko-dłużniczych wynikających z zawartych umów na realizację robót budowlanych był utrudniony, co istotnie zakłócało ich relacje z wykonawcami robót. W szczególności dotyczyło to uzyskiwania na rynku bankowym i ubezpieczeniowym gwarancji terminowej zapłaty za roboty budowlane, celem zaspokojenia żądania wykonawcy lub pozyskania od niego należności z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umów.

Na podstawie wyników kontroli NIK wносиła do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie działań w celu rozstrzygnięcia kwestii sprawowania zarządu nad nieruchomościami wojskowymi wykorzystywanymi przez 92 wojskowe jednostki budżetowe przez dziesięć jednostek infrastruktury podległych Szefowi Inspektoratu Wsparcia SZ w związku ze stanem prawnym w resorcie obrony narodowej odmiennym od przepisów prawa powszechnie obowiązującego, rozważenia usprawnienia procesu planowania zadań inwestycyjnych w resorcie obrony narodowej m.in. w zakresie jego zoptymalizowania pod względem liczby podmiotów w nim uczestniczących oraz jego etapów, rozważenia zmniejszenia liczby planowanych, a następnie realizowanych zadań inwestycyjnych, mając na uwadze przede wszystkim osiągnięcie przez Siły Zbrojne RP zakładanych Wymagań Operacyjnych, co przyczyni się do usprawnienia procesu inwestycyjnego w resorcie obrony narodowej oraz wzmocnienia nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadań budowlanych.

W wyniku przeprowadzonej kontroli **realizacji zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej dla Funduszu Dróg Samorządowych**¹⁰⁷ ustalono, że wprowadzony w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych mechanizm finansowania dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych o znaczeniu obronnym, z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej, umożliwi w znacznie większym zakresie niż uprzednie rozwiązania poprawę stanu dróg o znaczeniu obronnym będących w zarządzie organów samorządu terytorialnego. Może to w istotny sposób wpłynąć na polepszenie warunków w zakresie ruchu wojsk zarówno polskich, jak i sojusznicznych na terenie kraju.

Ustawa o FDS, w której wskazano środki finansowe w postaci dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej, w wysokości 500 mln zł rocznie przez okres 2019–2027 (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy), daje możliwość budowy, przebudowy lub remontu dróg wojewódzkich, dróg powiatowych lub dróg gminnych o znaczeniu obronnym. Są to środki, które umożliwiają przeprowadzenie większej liczby inwestycji niż przed wprowadzeniem ustawy o FDS, tj. w grudniu 2018 r.

¹⁰⁶ *Sporządzanie i realizacja Planów Inwestycji Budowlanych w resorcie obrony narodowej* (P/19/036).

¹⁰⁷ *Realizacja zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej dla Funduszu Dróg Samorządowych* (I/20/004/KON).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Ustawodawca wprost przesądził o formie wydatku z budżetu państwa z części 29 – Obrona narodowa i 39 – Transport (dotacja celowa), ale nie uregulował terminów, trybu i zasad przekazywania i rozliczania tych środków. Konsekwencją braku regulacji tych kwestii w ustawie o FDS była konieczność zawarcia umowy dotacyjnej na podstawie art. 150 ustawy z dnia 21 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w wyniku czego np. Minister Infrastruktury, jako donator zobowiązany do udzielenia dotacji, zawarł umowę z Ministrem Infrastruktury jako dysponentem Funduszu Dróg Samorządowych.

W wyniku kontroli ustalono nieprawidłowości w rozliczaniu dotacji celowych zarówno przez Ministra Obrony Narodowej, jak i Ministra Infrastruktury. Minister Obrony Narodowej nie rozliczył dotacji celowej wykorzystanej przez Fundusz w kwocie 13 074 tys. zł w 2019 r., które nastąpiło w chwili dokonania wypłaty środków z Funduszu jednostkom samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 11 ustawy o FDS, a Minister Infrastruktury rozliczył dotację celową udzieloną Funduszowi na podstawie dokonanych wpłat na rachunek Funduszu, co było niezgodne z art. 168 ust. 4 uofp.

Stwierdzono ponadto nieprawidłowości polegające na wykazywaniu w księgach rachunkowych Funduszu kosztów realizacji zadań obronnych w wysokości wartości podpisanych umów w roku, w którym umowy były podpisywane, pomimo że wydatki dokonywane będą w latach przyszłych, za prace, które wykonane zostaną w kolejnych latach. Tymczasem zobowiązania lat przyszłych, dotyczące wydatków za realizację zadań w kolejnych latach, nie stanowią kosztów roku obrotowego, w którym podpisana jest umowa wieloletnia. W umowach podany jest harmonogram płatności i należało zaksięgować zobowiązanie dotyczące bieżącego roku, a pozostałe zobowiązania dotyczące lat przyszłych zaewidencjonować jako zaangażowanie.

Stwierdzono także nieprawidłowości w sposobie prezentacji danych dotyczących kosztów zadań obronnych w sprawozdaniach budżetowych. Przyjęty w Funduszu sposób księgowania powodował, że sprawozdania budżetowe nie przedstawiały prawdziwego obrazu poniesionych kosztów, ponieważ z kwoty 500 000 tys. zł dotacji udzielonej przez Ministra Obrony Narodowej w 2019 r., wydatkowano na zadania obronne 13 074 tys. zł, a wykazano w kosztach z tego tytułu kwotę 1 089 518 tys. zł.

Po zakończeniu czynności kontrolnych nastąpiła nowelizacja *ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg*, w jej wyniku zmieniono m.in. formę wydatku z części 29 i 39 budżetu – z „dotacji celowej”, na „wpłatę”. Zmiana ta wyeliminuje stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości związane z rozliczaniem dotacji celowych, ale może ograniczyć wpływ Ministra Obrony Narodowej na kontrolę wydatkowania środków Funduszu. Minister Obrony Narodowej, po dokonaniu wpłaty, nie będzie miał wystarczających podstaw i narządzi do kontroli wydatkowania środków Funduszu, które stanowią wydatki obronne, zgodnie z art. 7 *ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*. O ile bowiem art. 7 ust. 2 ustawy o FDS uniemożliwia finansowanie zadań obronnych ze środków innych niż dotacja przekazana przez Ministra Obrony Narodowej, to nie zakazuje on wykorzystania tych środków na dofinansowanie innych zadań czy też wypłatę wynagrodzenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Takie ograniczenie wynika tylko z umowy dotacyjnej. W przypadku zmiany „dotacji celowej” na „wpłatę” nie będzie już umowy dotacyjnej i zniknie ograniczenie dotyczące zakazu finansowania ze środków pochodzących z części 29 – Obrona narodowa zadań innych, niż obronne.

NIK przeprowadziła w Ministerstwie Obrony Narodowej oraz Dowództwie Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych kontrolę pt. **Powołanie 18 Dywizji Zmechanizowanej w kontekście zadań wynikających z procesu planowania i programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP**¹⁰⁸. Z uwagi na konieczność zweryfikowania pewnych zagadnień dotyczących sfery planowania operacyjnego wyniki kontroli mają charakter ściśle tajny. Poniżej przedstawione zostały uogólnione informacje o charakterze jawnym.

W ocenie NIK, powołanie 18. Dywizji Zmechanizowanej (18. DZ) należy oceniać w kontekście zmian, jakie zaszły w Siłach Zbrojnych RP w ciągu ostatnich 10 lat. W lutym 2011 r. Ministerstwo Obrony Narodowej podjęło decyzję m.in. o rozformowaniu Dowództwa 1. Dywizji Zmechanizowanej im. Tadeusza Kościuszki w Legiono-

¹⁰⁸ Powołanie 18 Dywizji Zmechanizowanej w kontekście zadań wynikających z procesu planowania i programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP (R/19/001/KON).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

wie. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia likwidację 1. Dywizji Zmechanizowanej w Legionowie. W tym kontekście NIK pozytywnie ocenia działania Ministra Obrony Narodowej w latach 2018–2020 dotyczące utworzenia nowej dywizji zmechanizowanej, mające na celu wzmocnienie zdolności Sił Zbrojnych do działań na poziomie związków taktycznych.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w procesach decyzyjnych oraz stosowaniu przepisów prawnych. Zgodnie z art. 3 ust. 4 *ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁰⁹, Siły Zbrojne składają się z jednostek wojskowych i związków organizacyjnych. Zgodnie z art. 3 ust. 5 tej ustawy, przez jednostkę wojskową rozumie się jednostkę organizacyjną Sił Zbrojnych, funkcjonującą na podstawie nadanego przez Ministra Obrony Narodowej etatu określającego jej strukturę wewnętrzną oraz posługującą się pieczęcią urzędową z godłem Rzeczypospolitej Polskiej i nazwą (numerem) jednostki. Przez związek organizacyjny natomiast rozumie się jednostki wojskowe zorganizowane w określonej strukturze, w szczególności w korpus, dywizję lub brygadę, funkcjonującą samodzielnie albo w składzie Rodzajów Sił Zbrojnych. Z powyższego wynika, że związek organizacyjny posiada strukturę, ale nie ma etatu oraz że jednostką wojskową nie jest ani brygada, ani dywizja, ani dowództwo dywizji lub brygady, które posiadają etat i numer jednostki.

Również z § 2 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w *sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej*¹¹⁰ nie wynika uprawnienie Ministra Obrony Narodowej do formowania, przeformowywania i rozformowywania związków organizacyjnych, a jedynie do kształtowania struktur organizacyjno-etatowych w resorcie obrony narodowej.

Obecny stan prawny jest zatem następujący: obowiązujące przepisy przewidują tworzenie w Siłach Zbrojnych związków organizacyjnych; żadnemu z podmiotów wymienionych w ustawie o powszechnym obowiązku obrony (oraz innych przepisach) nie przypisano w sposób wyraźny kompetencji do tworzenia związków organizacyjnych. Minister Obrony Narodowej został wskazany jako podmiot kierujący całokształtem działalności Sił Zbrojnych w czasie pokoju. W konsekwencji, w opinii NIK, przyjęć należy, że podmiotem uprawnionym do tworzenia związków organizacyjnych jest właśnie minister, a podstawę prawną do takiego działania stanowi art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej¹¹¹. Faktem jest, że przepis ten został sformułowany w sposób bardzo ogólny. Oznacza to jednak tyle, że podmiot dokonujący jego interpretacji musi „wypełnić go” konkretną treścią. Z tego, że dany przepis jest ogólny, nie wynika, iż pozbawiony on jest znaczenia normatywnego. W analizowanym przypadku konkretyzacja tej ogólnej normy oznacza m.in. przypisanie ministrowi kompetencji w zakresie tworzenia związków organizacyjnych w ramach Sił Zbrojnych. Kompetencja ta mieści się bowiem w zakresie pojęcia „*kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych*”.

Podkreślić też należy, że przedstawione powyżej stanowisko nie oznacza domniemania kompetencji organu państwa – zakaz domniemania kompetencji jest wywodzony z art. 7 Konstytucji RP. Nieuzasadnione byłoby bowiem twierdzenie, że Minister Obrony Narodowej działał bez podstawy prawnej. Wynikający z art. 7 Konstytucji RP wymóg działania na podstawie prawa i w jego granicach nie oznacza, że podstawa prawna do takiego działania musi być zawsze bardzo konkretna. Przepisy kompetencyjne są bowiem formułowane w różnym stopniu szczegółowości. Poza tym w rozpatrywanej sprawie nie mamy do czynienia z regulacjami dotyczącymi sfery oddziaływania państwa i jego organów na prawa i obowiązki obywatela. W tym zakresie przepisy regulujące kompetencje organów państwa rzeczywiście powinny być formułowane w sposób bardzo precyzyjny, natomiast omawiane przepisy dotyczą sposobu organizacji Sił Zbrojnych. W tej sytuacji, w ocenie NIK, kompetencje ministra w tym zakresie należy wywodzić z ogólnej normy wynikającej z art. 2 pkt 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej. Wydanie decyzji o sformowaniu dowództwa nowej dywizji, działającego w formie jednostki wojskowej, nie jest jednoznaczne ze sformowaniem tej dywizji. Nie ma jednak przeszkód prawnych, żeby zarówno powołanie nowej jednostki wojskowej, jak i nowego związku organizacyjnego, w którego skład wejdzie ta jednostka, nastąpiło na podstawie jednej decyzji, tyle że opartej o podstawy prawne wynikające z dwóch przepisów – art. 2 pkt 2a i art. 2 pkt 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej.

¹⁰⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1541, ze zm.

¹¹⁰ Dz. U. Nr 94, poz. 426, ze zm.

¹¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 196.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Podczas kontroli stwierdzono pewne uchybienia, ale w ocenie NIK nie miały one negatywnego wpływu na proces formowania 18. DZ i nie tworzą one zagrożenia dotrzymania terminów końcowych formowania 18. DZ. Stwierdzono m.in. opóźnienia w realizacji niektórych punktów „Harmonogramu realizacji formowania 18. Dywizji Zmechanizowanej”. Stwierdzono też rozbieżności między Planami inwestycji budowlanych a Koncepcją formowania 18. DZ w zakresie terminów realizacji zadań inwestycyjnych, a także opóźnienia w procesie ukończenia stanów osobowych Dowództwa 18. DZ i Dowództwa 19. Brygady Zmechanizowanej. Według stanu na grudzień 2020 r. harmonogramy były realizowane na bieżąco. NIK zakwestionowała również prawidłowość działań inwestycyjnych przy formowaniu 3. Batalionu Strzelców Podhalańskich (3. bsp) w m. Wojnarowa, z uwagi na wysokie koszty formowania. NIK pozytywnie oceniła wstrzymanie się przez MON z kontynuacją działań dotyczących formowania tego batalionu w ww. lokalizacji. W dniu 4 grudnia 2020 r. Minister Obrony Narodowej polecił wskazać alternatywną lokalizację dla formowania 3. bsp.

NIK pozytywnie oceniła pracę resortowych zespołów do spraw koordynowania i monitorowania procesu formowania 18. DZ. Z uwagi na niezakończony proces formowania 18. DZ, NIK odstąpiła od oceny obszaru funkcjonowania w czasie „P” innych jednostek wojskowych, na których bazie doszło do zmiany podporządkowania oraz przesunięć sprzętowych i osobowych.

NIK skontrolowała również **szkolenie podoficerów i szeregowych zawodowych w jednostkach szkoleniowych**¹¹². Przeprowadzona przez NIK kontrola wykazała, że szkolenie podoficerów i szeregowych zawodowych w jednostkach szkolnictwa wojskowego (jsw) podległych Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych (DG RSZ) nie było prowadzone w sposób pozwalający na zgodne z potrzebami Sił Zbrojnych RP przygotowanie żołnierzy do realizacji zadań. Wprawdzie planowanie potrzeb w zakresie szkolenia przebiegało prawidłowo zarówno w Dowództwie Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych (DG RSZ), jak i w skontrolowanych jsw, jednakże, w ocenie NIK, zgłaszane przez jednostki i ujęte w ich planach potrzeby szkoleniowe były zaspokajane zaledwie na poziomie nieprzekraczającym 66% liczby żołnierzy zgłoszonych do przeszkolenia. Prowadzona przez jsw działalność szkoleniowa ograniczona była przede wszystkim brakiem sprzętu w odpowiedniej ilości i jakości (nowoczesnego, sprawnego technicznie) aktualnie wykorzystywanego w SZ RP oraz urządzeń szkolno-treningowych, niezbędnych w procesie szkolenia, jak również niepełnym ukończeniem kadry instruktorskiej.

Istotną przeszkodą w prawidłowej realizacji zadań szkoleniowych było stosowanie w jsw programów kształcenia ogólnego i szkolenia specjalistycznego, których treści nie zapewniały przygotowania szkolonych żołnierzy do wykonywania obowiązków na stanowisku dowódcy, jak również nie umożliwiały opanowania wymaganych wiedzy i umiejętności. Zarówno DG RSZ nie podjęło skutecznych i rzetelnych działań, aby zweryfikować i zaktualizować programy wprowadzone do stosowania w podległych jsw, jak również te jednostki – pomimo wystąpienia ku temu przesłanek – nie podejmowały działań w celu aktualizacji programów. Brak jednoznacznych i precyzyjnych uregulowań oraz podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki DG RSZ powodował problemy kompetencyjne, które stanowiły istotną przeszkodę w sprawnej realizacji procesu szkolenia, zarówno w DG RSZ, jak i podległych mu jsw. Negatywny wpływ na realizację zadań szkoleniowych miała również niepełna wiedza DG RSZ o ilości i stanie wyposażenia podległych jednostek szkolnictwa wojskowego. Wynikało to z niewłaściwie zorganizowanego systemu sprawozdawczego, a także z braku skutecznej i rzetelnej kontroli wewnętrznej w DG RSZ.

NIK zwróciła też uwagę, że w DG RSZ nie prowadzono analiz i badań skuteczności szkolenia żołnierzy w jsw w formie ankiet przeprowadzanych wśród przeszkolonych żołnierzy i ich przełożonych. Zdaniem NIK istnieje potrzeba systematycznego prowadzenia takich czynności, gdyż ankiety stanowią podstawowy i prosty sposób badania skuteczności realizacji zadań szkoleniowych.

NIK wniosowała m.in. do Ministra Obrony Narodowej o wprowadzenie motywacyjnego systemu (obejmującego zarówno wynagrodzenia, jak i ścieżkę awansów) zapewniającego jednostkom szkolnictwa wojskowego pełne ukończenie wysoko wykwalifikowaną kadrą instruktorską i dydaktyczną oraz podjęcie i skoordynowanie działań na rzecz zapewnienia pełnego ukończenia jsw w sprzęt etatowy oraz

¹¹² *Szkolenie podoficerów i szeregowych zawodowych w jednostkach szkoleniowych (P/18/069).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

wyposażenia w wymagane – zarówno pod względem ilości oraz sprawności, jak i zgodności ze sprzętem aktualnie wykorzystywanym w Siłach Zbrojnych – urządzenia szkolno-treningowe, niezbędne w procesie szkolenia żołnierzy zawodowych.

Wnioski do Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych dotyczyły: wprowadzenia w Dowództwie Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych skutecznych mechanizmów kontroli wewnętrznej, zapewnienia w podległych jsw pełnego ukończenia w aktualnie wykorzystywanym w Siłach Zbrojnych sprzęcie oraz niezbędnych w procesie szkolenia żołnierzy zawodowych urządzeń szkolno-treningowych (trenażery i symulatory), zabezpieczenia w podległych jsw potrzeb w zakresie materiałowo-technicznym – w tym amunicji strzeleckiej ślepej, lontu prochowego, petard, ręcznych granatów dymnych i innych środków pozoracji pola walki – niezbędnych do prawidłowej realizacji programów szkoleń, zapewnienia bieżącej aktualizacji programów kształcenia oraz szkolenia/kursów stosowanych w podległych jsw, zmodyfikowania obowiązującego systemu sprawozdawczego w sposób umożliwiający pozyskiwanie rzetelnej wiedzy w zakresie posiadanych i użytkowanych przez jsw urządzeń szkolno-treningowych.

NIK po przeprowadzonej kontroli **przygotowania i realizacji budowy Muzeum Wojska Polskiego**¹¹³ oceniła, że proces inwestycyjny budowy siedziby Muzeum Wojska Polskiego na terenie Cytadeli jest zbyt przewlekły – od wyznaczenia Muzeum jako inwestora (w grudniu 2007 r.), trwał on już ponad 12 lat (w tym budowa siedziby od połowy 2018 r.).

Muzeum Wojska¹¹⁴ powołane zostało „do życia” dekretem Naczelnego Wodza Józefa Piłsudskiego w dniu 22 kwietnia 1920 r., a reaktywowane rozkazem organizacyjnym Naczelnego Dowódcy Wojska Polskiego w dniu 22 sierpnia 1945 r. Od 1984 r., tj. od momentu wygaśnięcia umowy w sprawie użytkowania, resort obrony narodowej ponosi koszty najmu obiektu od Muzeum Narodowego w Warszawie (MNW) przy Al. Jerozolimskich 3 i zobligowany jest do zwolnienia około 6,8 tys. m² zajmowanych (od 1933 r./1934 r.) pomieszczeń MNW. W związku z zajmowaniem części powierzchni obiektów MNW przez MWP oba muzea mają trudną sytuację w zakresie przechowywania i wystawiania rosnących zbiorów.

Budowę nowej siedziby MWP w Cytadeli Warszawskiej rozważano od lat 60–70 XX w., a w latach 90-tych wmurowano na terenie Cytadeli Warszawskiej kamień węgielny. Ostatecznie w 2006 r. Minister Obrony Narodowej podjął decyzję o lokalizacji nowej siedziby MWP w kompleksie wojskowym K-9 „Cytadela” przy ulicy Dymińskiej 1 w Warszawie. W grudniu 2007 r. Minister funkcję inwestora powierzył MWP.

Długo trwała faza przygotowawcza (pierwszy program inwestycji zatwierdzono dopiero w 2015 r.). Ostatecznie proces budowlany rozpoczął się w latach 2016–2017 – zrealizowano zadanie „Budowa wjazdu na teren Cytadeli” (etap I), a w 2018 r. MWP podpisało umowę z wykonawcą na budowę swojej siedziby („Budowa MWP – etap I”). W toku przygotowania i realizacji inwestycji ulegały zmianom terminy jej oddania do użytkowania. Ostatecznie planowane zakończenie robót ustalono na 2021 r. (w umowie MWP z generalnym wykonawcą oraz w uzgodnionym z MON programie inwestycji). W związku z powyższym NIK podjęła inicjatywę przeprowadzenia kontroli, której rezultatem miała być odpowiedź na pytanie czy budowa MWP przebiega prawidłowo, tj. czy przygotowanie i realizacja budowy MWP, w aspekcie dokumentacji, finansowania, nadzoru i terminowości, były zgodne z przepisami prawa, ustalonych regulacji, zapisami umów oraz zamierzeniami planistycznymi.

W ramach kontroli stwierdzono, że w badanym okresie (tj. w okresie 2008 r. – 30 września 2020 r.) działania w zakresie przygotowania dokumentacji procesu inwestycyjnego i sposób wyłonienia wykonawców nie zawsze były prawidłowe. Działania Ministra Obrony Narodowej podejmowane w zakresie przygotowania inwestycji były właściwe (wyznaczenie podmiotów i osób odpowiedzialnych za realizację inwestycji, rozpoznanie stanu prawnego i faktycznego nieruchomości oraz przygotowanie terenu Cytadeli). Proces opuszczania Cytadeli przez dotychczasowych użytkowników terenu (tj. jednostki wojskowe), choć przebiegał z zakłóceniami (zwłaszcza przed 2016 r.), to ostatecznie został pozytywnie zakończony. Pomimo że właściwe były działania MWP w zakre-

¹¹³ Przygotowanie i realizacja budowy Muzeum Wojska Polskiego (P/20/034).

¹¹⁴ Początkowa nazwa Muzeum to „Muzeum Wojska”, obecnie: „Muzeum Wojska Polskiego”.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

sie wyboru wykonawców prac budowlanych, to jednocześnie MWP w niewłaściwy sposób dokonywało wyboru osób i podmiotów w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego poniżej progu stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych, a także projektanta.

Zapewniono finansowanie budowy i rozliczenie wykonywanych prac, a działania Ministra w zakresie finansowania inwestycji ze środków publicznych w formie dotacji celowych były właściwe. Podobnie jak działania beneficjenta tych środków (MWP) w zakresie ich wykorzystania i rozliczenia. Jednak niewłaściwe było sporządzanie pierwszych programów inwestycji, nieodpowiadających założeniom finansowym obowiązującego planu inwestycji budowlanych, co skutkowało ich niezatwierdzeniem.

Choć nadzór inwestorski wykonywany przez SZI¹¹⁵ był właściwy, lecz inne działania w zakresie nadzoru nie zawsze były wystarczające. Działania Ministra Obrony Narodowej i MWP w zakresie nadzoru nad wykorzystaniem udzielonych dotacji oraz rocznego rozliczania finansowego i rzeczowego zadania były wystarczające, ale niejasny był podział kompetencji w tym zakresie w MON. Z kolei do niewłaściwych działań MWP należały: niezaakceptowanie (od marca 2019 r.), mimo umownego wymogu, projektu porozumienia generalnych wykonawców budów Muzeów (Wojska Polskiego oraz Historii Polski – MHP), a także niezapewnienie przeprowadzenia badania sprawdzającego umożliwiającego wydłużenie okresu eksploatacji kotew ścianki berlińskiej (zabezpieczającej wjazd do Cytadeli) oraz przekazywania informacji o jej stanie generalnemu wykonawcy pomimo zgłoszeń.

Proces inwestycyjny, m.in. w stosunku do pierwotnych zamierzeń (zakończenia w 2012 r.), nie przebiegał terminowo. Sytuacja poprawiła się po rozpoczęciu budowy, ale zakończenie budowy (I etapu) w 2021 r. jest niepewne (m.in. w zakresie dokończenia wjazdu). Działania MWP (zatwierdzenie programu inwestycji dopiero w 2015 r.) i zmiany zakresu inwestycji (np. w związku z budową MHP) opóźniły możliwość rozpoczęcia procesu budowlanego. Z kolei niedoprowadzenie przez MWP do uregulowania na nowo w umowie z generalnym wykonawcą (konsorcjum) kwestii prac związanych z dokończeniem wjazdu powoduje, że zakończenie budowy w 2021 r. jest zagrożone.

NIK wniosowała¹¹⁶ do Ministra Obrony Narodowej i dyrektora Muzeum Wojska Polskiego o wzmocnienie nadzoru w celu ukończenia inwestycji („Budowa MWP – etap I”) w 2021 r. oraz uregulowanie w decyzji Ministra i/lub w umowie zawartej pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej (jako dysponentem części budżetowej i organizatorem MWP) a dyrektorem MWP kwestii praw i obowiązków stron w zakresie sprawowania nadzoru przez ministra nad terminowością przebiegu i zakończenia inwestycji.

3.3. Sprawy wewnętrzne

W dziale administracji Sprawy wewnętrzne NIK przeprowadziła szereg kontroli badających problematykę m.in. bezpieczeństwa. Istotne były tematy kontroli dotyczące funkcjonowania służb, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. Ochrona bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymywanie porządku publicznego przez służby podległe MSWiA wymagają zagwarantowania tym formacjom właściwych warunków funkcjonowania.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła **funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego**¹¹⁷. W ocenie NIK obowiązujące rozwiązania prawne są spójne, a organizacja krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz wyposażenie i przygotowanie ratowników umożliwiały sprawne prowadzenie działań ratowniczych. NIK zwraca uwagę, że zachodzące obecnie zmiany społeczno-demograficzne mogą w przyszłości wpłynąć niekorzystnie na pokoleniową zastępowalność ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uregulował procedury nadzoru nad działalnością Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (PSP) oraz nad funkcjonującym pod jego nadzorem krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym. Komendant Główny PSP, wykonując delegacje ustaw i rozporządzeń, ustanowił

¹¹⁵ Stołeczny Zarząd Infrastruktury był inwestorem zastępczym.

¹¹⁶ Oprócz skierowania wniosków pokontrolnych i uwag w wystąpieniach pokontrolnych.

¹¹⁷ *Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (P/20/035).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

ramy prawne i zasady funkcjonowania jednostek włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Zapewnił również ciągły rozwój ksrq poprzez włączanie do niego kolejnych jednostek. Jednostki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego charakteryzowała wysoka dyspozycyjność, przy czym dyspozycyjność jednostek zawodowych, tj. Państwowej Straży Pożarnej, Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej i Zakładowej Straży Pożarnej wynosiła 100%, a jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej – 96,2%. Odsetek interwencji ratowniczych, w których jednostka ksrq dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut kształtował się w 2019 r. na poziomie 90,6%.

Komendant Główny PSP zorganizował centralny odwód operacyjny, którego siły i środki uczestniczyły również w działaniach międzynarodowych. Zorganizowany został skuteczny system alarmowania i powiadamiania jednostek ksrq: większość jednostek OSP włączonych do ksrq posiadała System Selektywnego Powiadamiania i Alarmowania. Wszystkie jednostki ksrq dysponowały systemem łączności analogowej. Działania jednostek PSP wspierał informatyczny System Wspomagania Decyzji PSP, a w Komendzie Głównej PSP zorganizowano i wyposażono w nowoczesny sprzęt Stanowisko Kierowania Komendanta Głównego PSP. Komendant Główny PSP podejmował działania w celu poprawy stanu wyposażenia jednostek pożarniczych, w szczególności zmierzające do uzyskania dofinansowania zakupów sprzętu specjalistycznego. Jednostki PSP dysponowały, z nielicznymi odstępstwami, sprzętem w ilości określonej normatywami.

W PSP funkcjonował skuteczny system szkolenia strażaków PSP i strażaków OSP. W opinii NIK Komendant Główny PSP powinien rozważyć zasadność pozostawiania w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym jednostek OSP, które nie dysponują wymaganym potencjałem ratowniczym bądź charakteryzują się bardzo niską dyspozycyjnością.

NIK zauważa, iż pomimo podejmowanych przez kolejnych ministrów właściwych do spraw wewnętrznych działań, nie zbudowano ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności radiowej, który umożliwiłby bezpośrednią wymianę informacji pomiędzy służbami ratowniczymi. Zdaniem NIK obecnie funkcjonujący system analogowy nie umożliwia jednoczesnej wymiany informacji pomiędzy wieloma abonentami, co może mieć negatywny wpływ na efektywność prowadzonych działań ratowniczych. NIK zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zainicjowanie działań legislacyjnych mających na celu uzupełnienie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego o przepisy określające zasady, podmioty uprawnione i procedury wyłączania (czasowego bądź trwałego) jednostek z krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

NIK skontrolowała również szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA¹¹⁸. W ocenie NIK systemy szkolenia funkcjonujące w służbach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji umożliwiały właściwe przygotowanie funkcjonariuszy do realizacji podstawowych zadań nałożonych ustawami na poszczególne formacje. NIK zwraca jednak uwagę na brak (zwłaszcza w Policji i Służbie Ochrony Państwa) spójnych systemów szkoleń, powiązanych ze ścieżką rozwoju zawodowego funkcjonariuszy, umożliwiających im stałe podnoszenie kwalifikacji i doskonalenie umiejętności. Z ustaleń kontroli wynika, że odrębne systemy szkolenia poszczególnych formacji mogą utrudniać współdziałanie służb podległych ministrowi, zwłaszcza, że nie zidentyfikował on obszarów, w których wdrożenie jednolitych procedur szkolenia umożliwiłoby uzyskanie interoperacyjności podległych mu służb. W opinii NIK słabymi stronami obecnych systemów szkolenia są m.in.: niemożność pełnego zaspokojenia potrzeb szkoleniowych formacji (w szczególności w Policji i SOP), problemy z zapewnieniem właściwie przygotowanej kadry instruktorskiej oraz infrastruktury i wyposażenia niezbędnych do zapewnienia optymalnej realizacji procesu dydaktycznego, niewystarczająca współpraca przy realizacji szkoleń pomiędzy formacjami, niepozwalająca na optymalne wykorzystanie istniejących zasobów, w szczególności kadry instruktorskiej i infrastruktury, brak obligatoryjności szkoleń specjalistycznych we wszystkich formacjach, niepowiązanie systemu podnoszenia kwalifikacji zawodowych z systemem awansów i wynagradzania funkcjo-

¹¹⁸ *Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA (P/19/039).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

nariuszy, niewłaściwa realizacja zadań przez koordynatorów medycznych, mająca negatywny wpływ na poziom przeszkolenia funkcjonariuszy w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy. NIK zwraca uwagę na potrzebę zintensyfikowania prowadzonych działań organizacyjnych oraz konieczność zapewnienia niezbędnych środków finansowych na realizację tego procesu. Tylko dobrze wyszkolony funkcjonariusz może bowiem skutecznie realizować swoje zadania w zakresie zachowania porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ochrony życia i zdrowia obywateli.

NIK wystosowała wniosek *de lege ferenda* do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który dotyczył niezwłocznego uregulowania zasad i warunków technicznych użytkowania i usytuowania strzelnic ćwiczebnych, poprzez wydanie w oparciu o art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, rozporządzeń w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice kryte i odkryte, jak również warunków dotyczących ich usytuowania.

Ponadto wnioskowano m.in. o wprowadzenie w poszczególnych służbach podległych ministrowi spójnych, wielopoziomowych systemów szkolenia, umożliwiających właściwe przygotowanie funkcjonariuszy do realizacji stawianych przed nimi zadań, powiązanie systemu podnoszenia kwalifikacji zawodowych z systemem awansowania i wynagradzania funkcjonariuszy, w tym wprowadzenie obowiązku ukończenia wskazanych szkoleń, jako warunku zajmowania określonych stanowisk, wprowadzenie rozwiązań gwarantujących bieżące pogłębianie wiedzy i doskonalenie umiejętności funkcjonariuszy tak, aby zapewnić właściwe wykonywanie obowiązków na aktualnie zajmowanym stanowisku, modernizację systemów szkolenia pod względem jakościowym, poprzez wdrożenie zasady równoczesnego wyposażania w nowoczesny sprzęt jednostek terenowych oraz szkół poszczególnych służb, aby szkolący się funkcjonariusze mieli możliwość poznawania sprzętu, który będą wykorzystywać podczas wykonywania zadań w jednostkach, zmianę zasad nadawania uprawnień dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych wszystkich formacji podległych MSWiA, którzy powinni je otrzymywać wyłącznie po ukończeniu szkoleń zorganizowanych przez odpowiednio przygotowane i wyposażone podmioty szkoleniowe, podjęcie działań organizacyjnych w celu wzmocnienia nadzoru ministra nad wykonywaniem zadań przez koordynatora ratownictwa medycznego MSWiA w zakresie opiniowania planów szkoleń i zatwierdzania sprawozdań z realizacji szkoleń z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy, składanych przez koordynatorów podległych służb, zobowiązanie komendantów podległych formacji do bezwzględnego egzekwowania udziału w szkoleniach i sprawdzianach strzeleckich oraz w zakresie sprawności fizycznej wszystkich zobowiązanych do tego funkcjonariuszy.

Kontrola **organizacji i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP**¹¹⁹ wykazała, że w okresie objętym kontrolą, skontrolowane organy państwa nie zapewniły odpowiednich warunków obsługi osób przekraczających wschodnią granicę RP, a wprowadzone przez służby graniczne rozwiązania organizacyjne i kadrowe, mające na celu usprawnienie płynności odpraw podróżnych nie przyniosły oczekiwanych skutków. Braki kadrowe i niedociągnięcia organizacyjne spowodowały, że w latach 2015–2018 liczba podróżnych i pojazdów odprawionych przez jednego funkcjonariusza spadła (w skrajnym przypadku) nawet o 50% w stosunku do lat 2009–2013. Jednocześnie średni czas oczekiwania samochodu osobowego na odprawę graniczną w 2018 r. w porównaniu do 2015 r. na czterech (z ośmiu kontrolowanych) drogowych przejściach granicznych wydłużył się. Służby graniczne nie zapewniły, adekwatnej do natężenia ruchu w poszczególnych dniach tygodnia i porach doby, liczby funkcjonariuszy planowanych i faktycznie kierowanych do realizacji zadań związanych z odprawą podróżnych, umożliwiającej zachowanie płynności odpraw. Na żadnym z objętych kontrolą przejść nie zapewniono obsady funkcjonariuszy Służby Celnej na zmianie, w liczbie przewidzianej w technologii odpraw dla ruchu o zwiększonym natężeniu.

Sytuację pogorszyło zlikwidowanie funkcjonujących do października 2018 r. na granicy wschodniej RP, tzw. zielonych pasów, przeznaczonych do szybkiej odprawy osób nieposiadających towarów podlegających oczeniu. Podkreślenia wymaga fakt, iż pomimo wskazanych wyżej trudności i nieprawidłowości w organizacji obsługi osób przekraczających granicę wschodnią RP na drogowych przejściach granicznych, sposób prowadzenia

¹¹⁹ Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP (P/19/099).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

kontroli zapewniał bezpieczeństwo ruchu granicznego. Ponadto służby podległe wojewodom, odpowiedzialne za utrzymanie przejść granicznych, prawidłowo wywiązywały się z zadań w zakresie wyposażenia w sprzęt i urządzenia pozwalające na sprawne przeprowadzanie kontroli przez służby graniczne. Na skontrolowanych przejściach położonych na polsko-ukraińskim odcinku granicy nie zapewniono podróżnym odpowiednich warunków oczekiwania na odprawę przed terenem przejścia granicznego. Nie było tam toalet, miejsc postojowych, kontenerów na śmieci. Obecnie obowiązujące przepisy prawa nie regulują na kim ciąży obowiązek dbania o warunki higieniczno-sanitarne dla osób oczekujących na odprawę przed terenem drogowego przejścia granicznego.

Istotną z punktu widzenia bezpieczeństwa była kontrola **zabezpieczenia szkół przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi**¹²⁰. W ocenie NIK, chociaż Minister Edukacji Narodowej rzetelnie realizował zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na wypadek zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych w polskich szkołach, w praktyce nie były one odpowiednio przygotowane, bo działania podejmowane w wielu przypadkach przez dyrektorów były nierzetelne. Wprawdzie wszystkie skontrolowane przez NIK szkoły dysponowały procedurami postępowania na wypadek wystąpienia fizycznych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, jednak w ponad 90% przypadków były one obciążone nieprawidłowościami, które w warunkach realnego ataku mogły stanowić istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa uczniów i pracowników szkół. NIK zwróciła uwagę, że warunkiem zapewnienia realnego bezpieczeństwa w szkołach jest nie tylko posiadanie procedur, ale przede wszystkim praktyczne przygotowanie pracowników szkół i uczniów do ich stosowania. Tymczasem ćwiczenia w zakresie prawidłowego działania w sytuacji zagrożeń zostały przeprowadzone jedynie w trzech spośród 21 skontrolowanych szkół. Niedostateczna znajomość przez pracowników szkół obowiązujących procedur skutkowałą szeregiem nieprawidłowości i błędów w ich postępowaniu podczas przeprowadzonego w trakcie kontroli eksperymentu procesowego. Stwierdzono m.in. przypadki nieoznakowania bądź błędnego oznakowania dróg ewakuacyjnych, brak planów ewakuacyjnych czy niewłaściwego zabezpieczenia terenu wokół szkoły. Niewystarczające w ocenie NIK były ponadto działania organów prowadzących szkoły – miast, gmin i powiatów – dla zapewnienia bezpieczeństwa w podległych im placówkach. Działania nadzorcze podejmowano dopiero po wystąpieniu zagrożeń. Zdaniem NIK z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa istotniejsze byłyby działania prewencyjne, których po stronie organów prowadzących zdecydowanie zabrakło pomimo podejmowana zarówno przez organy prowadzące, jak i szkoły współpracy z instytucjami zajmującymi się sprawami bezpieczeństwa, podejmowana zarówno przez organy prowadzące, jak i szkoły.

Jako dobre praktyki NIK odnotowała fakt, że w okresie objętym kontrolą Miasto Warszawa realizowało własne programy dotyczące bezpieczeństwa, opracowane przy udziale specjalistów oraz na podstawie analiz dotyczących przemocy w szkołach. Program „Bezpieczna Warszawa” powstał jako wynik prac Komisji Bezpieczeństwa i Porządku m.st. Warszawy Program „Szkoła przyjazna prawom człowieka, jak przeciwdziałać wykluczeniu i przemocy w szkole” opracowano na podstawie badań Instytutu Badań Edukacyjnych, z których wynikało, że większość uczniów w polskich szkołach doświadcza zachowań agresywnych, a realizacja programu ma takim zjawiskom zapobiegać lub je minimalizować.

W Zespole Szkół Mechanicznych, Elektrycznych i Elektronicznych w Toruniu przygotowano nowe procedury, poprzedzone diagnozą zagrożeń zewnętrznych, przeprowadzoną w październiku 2019 r. przez firmę zewnętrzną specjalizującą się w identyfikacji i przeciwdziałaniu zagrożeniom fizycznym. Ponadto część oddziałów klasowych brała udział w szkoleniu przeprowadzonym przez tę firmę.

W Szkole Podstawowej nr 1 w Brześciu Kujawskim przeprowadzono przy współpracy z firmą zewnętrzną ćwiczenie w zakresie zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych.

NIK sformułowała wniosek *de lege ferenda* do Ministra Edukacji i Nauki. Dotyczył on doprecyzowania przepisu §21 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1604) poprzez określenie częstotliwości szkolenia nauczycieli w zakresie udzielania pierwszej pomocy.

¹²⁰ Zabezpieczenie szkół przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi (P/20/070).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Zgodnie z treścią wskazanego przepisu, pracownicy szkoły lub placówki podlegają przeszkoleniu w zakresie udzielania pierwszej pomocy. Przepis ten nie określa jednak okresu, w jakim takie szkolenia miałyby się powtarzać. W toku niniejszej kontroli stwierdzono zaś, że w części kontrolowanych szkół od przeszkolenia pracowników szkoły w tym zakresie upłynęło od trzech do dziewięciu lat, a w skrajnym przypadku nawet 10 lat. Zdaniem NIK przy udzielaniu pierwszej pomocy ważna jest wiedza w tym zakresie oraz systematyczne ćwiczenia w określonych odstępach czasu, gdyż tylko to pozwoli na realizację celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa w szkole. Dlatego też, w ocenie NIK, przepis w obecnym brzmieniu nie spełnia swojej funkcji i winien zostać zmodyfikowany.

Ponadto NIK wniosowała m.in. o wypracowanie standardów i dobrych praktyk funkcjonowania szkolnych systemów monitoringu wspomagających szkoły i organy prowadzące w projektowaniu i optymalnym (w tym bieżącym) wykorzystywaniu dozoru wizyjnego, jako elementu systemu bezpieczeństwa szkoły. Do dyrektorów szkół wnioskowano m.in. o dostosowanie procedur bezpieczeństwa do realiów panujących w szkołach oraz do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, jak również o usunięcie z obowiązujących procedur nieprawidłowości dotyczących w szczególności sygnałów alarmowych i systematyczne prowadzenie ćwiczeń weryfikujących praktyczną znajomość procedur dotyczących zidentyfikowanych zagrożeń.

Natomiast **działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim**¹²¹ realizowane w latach 2016–2020 (I półrocze) przez organy odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych, w ocenie NIK nie były skuteczne, ponieważ nie wpłynęły na spadek zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego w tych miejscach. Kontrola wykazała szereg nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu pieszych. Dotyczyły one przede wszystkim niezgodnego z prawem lub nierzetelnego wypełniania podstawowych obowiązków przez skontrolowane organy. Większość zarządzających ruchem zatwierdzała organizacje ruchu obejmujące przejścia dla pieszych na podstawie niekompletnych projektów, a następnie nie poddawała sposobu ich realizacji regularnym kontrolom, najczęściej z powodu braków kadrowych. Nawet w przypadku ich wykonywania, były one nierzetelne, nieregularne i nieskuteczne, ponieważ nie pozwoliły na zidentyfikowanie nieprawidłowości, które NIK wykazała w toku oględzin 91 najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych. Organizacje ruchu na 23 analizowanych przejściach nie były zgodne z ich zatwierdzonymi projektami. Ponadto NIK stwierdziła, że znaki pionowe informujące o przejściach były przesłonięte, oznakowanie poziome wytarte, a widoczność pieszego oczekującego na przejście przez jezdnię, jak i zbliżającego się pojazdu ograniczona.

pozytywnie oceniono typowanie przez Policję niebezpiecznych przejść dla pieszych. Jednak brak rozpowszechniania informacji o ich lokalizacji, przy jednoczesnym braku analogicznych czynności u niemal wszystkich zarządzających ruchem i drogami, nie pozwalał na podejmowanie skoordynowanych i efektywnych działań, których celem było wyeliminowanie występujących zagrożeń.

Kontrola po raz kolejny ujawniła, że skala i powtarzalność nieprawidłowości dotyczących prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolidzji budzi wątpliwości, co do wiarygodności tej bazy. Nieprawidłowości dotyczące dokumentowania czy rejestracji danych stwierdzono w sześciu z siedmiu skontrolowanych komend. Brak lub nierzetelność tych informacji uniemożliwiało planowanie adekwatnych działań zapobiegawczych wobec konkretnych, szczególnie niebezpiecznych przejść dla pieszych. Z bazy tej korzystały pozostałe podmioty, bowiem 14 z 17 zarządców dróg i zarządzających ruchem nie zbierało danych o wypadkach we własnym zakresie.

NIK pozytywnie oceniła zaangażowanie skontrolowanych podmiotów w kampanie profilaktyczno-edukacyjne związane z bezpieczeństwem na przejściach dla pieszych. Jednostki objęte kontrolą dostrzegały potrzebę wzajemnej współpracy. Jednak brak powszechnych zasad dotyczących przepływu informacji powodował, że podejmowane działania nie zawsze miały komplementarny charakter i były zsynchronizowane w czasie.

¹²¹ *Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim (P/20/058).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

W związku z ustaleniami kontroli NIK sformułowała wniosek *de lege ferenda* adresowany do Ministra Infrastruktury o zmianę rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem¹²² w sposób określający termin, w którym zarządcy dróg zobowiązani byłiby do uzupełnienia brakujących projektów zatwierdzonej organizacji ruchu.

Pod adresem jednostek Policji wnioskowano dodatkowo o wypracowanie i wdrożenie skutecznych mechanizmów dotyczących weryfikacji danych ujmowanych w dokumentacji zdarzenia drogowego oraz Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji, a także prowadzenie analiz bezpieczeństwa w ruchu drogowym wykraczających poza zestawienia statystyczne, z wykorzystaniem wiedzy badawczo-naukowej.

3.4. Sprawiedliwość

W dziale administracji Sprawiedliwość tematy kontroli NIK koncentrowały się głównie na badaniu wdrażania rozwiązań pozwalających na bardziej racjonalne rozdysponowywanie środków publicznych. Działalność kontrolna Najwyższej Izby Kontroli w tym obszarze skupiała się w 2020 r. w znacznym stopniu na zagadnieniach związanych z modernizacją i funkcjonowaniem więziennictwa.

NIK skontrolowała realizację projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości¹²³. W ocenie NIK zasadnicze cele trzech z czterech zbadanych projektów informatycznych wspierających wymiar sprawiedliwości (Elektroniczne Potwierdzenie Odbioru – EPO, Elektroniczne Postępowanie Upominawcze – EPU, E-protokół) zostały osiągnięte. Do końca kontroli występowały problemy z wdrażaniem Systemu Losowego Przydziału Spraw (SLPS). Wynikało to z nierzetelnego przygotowania i realizacji tego przedsięwzięcia. Jednocześnie, w przypadku wszystkich czterech ww. projektów, Minister Sprawiedliwości nie potrafił wskazać, w jakim stopniu wpłynęły one na poprawę funkcjonowania sądownictwa, ponieważ w ministerstwie, którym kierował nie prowadzono w tym zakresie niezbędnych analiz. NIK negatywnie oceniła ustanowione przez ministra struktury organizacyjne oraz procedury zarządzania projektami, które nie zapewniały skutecznej i terminowej realizacji przedsięwzięć informatycznych. Badanie czterech projektów, zaliczanych do grupy strategicznych przedsięwzięć Ministra Sprawiedliwości wykazało, że informatyzacja resortu sprawiedliwości nie przebiegała w sposób planowy i zorganizowany. Minister nie opracował strategii informatyzacji sądownictwa, a zbadane projekty nie zostały powiązane z obowiązującym w kontrolowanym okresie dokumentem, określającym strategiczne kierunki rozwoju wymiaru sprawiedliwości. W przypadku wszystkich skontrolowanych projektów założono, że wpłyną one na usprawnienie sądownictwa, ale ich faktyczne cele były sformułowane w sposób ogólny i trudny do zwymiarowania. Minister nie gromadził i nie analizował danych obrazujących efekty tych przedsięwzięć, w związku z czym nie dysponował rzetelnymi informacjami, pozwalającymi na określenie priorytetów informatyzacji sądownictwa, w tym dalszej rozbudowy lub modernizacji poszczególnych systemów. W przypadku trzech z czterech zbadanych projektów (EPO, SLPS i EPU) Minister Sprawiedliwości nie dysponował nawet wiedzą na temat pełnych kosztów tych przedsięwzięć. NIK stwierdziła, że wdrożone procedury zarządzania projektami były wielokrotnie ignorowane i pomijane (np. przy realizacji przedsięwzięć SLPS i EPU), a w niektórych przypadkach wręcz utrudniały zarządzanie ryzykami występującymi w realizacji projektów. Nie zapewniały także bezzwłocznej reakcji kierownictwa resortu oraz właściwych departamentów Ministerstwa na sytuacje kryzysowe, powodując w konsekwencji np. trwające ponad rok załamanie funkcjonowania systemu informatycznego obsługującego EPU.

W związku z ustaleniami kontroli, w ocenie NIK, Minister Sprawiedliwości, we współpracy z kierownikami sądów powszechnych i apelacyjnych, w opinii NIK, powinien min. przeprowadzić kompleksową analizę dotychczasowych efektów wdrożenia poszczególnych projektów informatycznych służących wymiarowi sprawiedliwości, w szczególności E-protokołu, co pozwoliłoby m.in. ustalić przyczyny niskiego stopnia wykorzystania niektórych funkcjonalności powstałych systemów oraz opinii użytkowników odnośnie ich użyteczności, opracować w oparciu o wyniki ww. analizy, strategię informatyzacji wymiaru sprawiedliwości, zawierającą priorytety w zakresie prowadzonych obecnie i planowanych w przyszłości projektów informatycznych wraz z miernikami poszczegól-

¹²² Tj. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784, ze zm.).

¹²³ Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości (P/19/038).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

nych przedsięwzięć, opracować i zamieścić w dokumentach strategicznych odnoszących się do rozwoju sądownictwa odpowiednie mierniki, obrazujące rezultaty wdrażanych projektów IT, wzmocnić nadzór nad procesem planowania i przygotowania projektów informatycznych resortu sprawiedliwości oraz nad wdrażaniem SLPS, w celu zapewnienia pełnego osiągnięcia celów tego przedsięwzięcia.

W ocenie NIK **realizacja „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020”**¹²⁴ została skonstruowana na podstawie rzetelnego rozpoznania potrzeb jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, a przyznane ustawą środki pozwoliły na przeprowadzenie w okresie objętym kontrolą zaplanowanych przedsięwzięć budowlanych, zakupy sprzętu transportowego i informatycznego oraz wyposażenie funkcjonariuszy SW. Ze środków Programu wypłacono również założone podwyżki uposażeń dla funkcjonariuszy SW i wynagrodzeń dla pracowników cywilnych więziennictwa. Niestety Minister Sprawiedliwości nie określił mierników osiągnięcia celów Programu, tym samym pozbawił się możliwości dokonania oceny, na ile realizacja zaplanowanych przedsięwzięć rzeczywiście przyczyniła się do lepszego wykonywania zadań przez SW. Zdaniem NIK finansowanie części przedsięwzięć modernizacyjnych z Funduszu Sprawiedliwości zostało przeprowadzone rzetelnie, choć w oczywisty sposób ograniczyło pulę środków, która mogła być wykorzystywana m.in. na realizację zadań wobec osób poszkodowanych w wyniku przestępstw oraz na pomoc postpenitencjarną.

Kontrola wykazała także, że przywiędzienne zakłady pracy (zakłady) stały się faktycznie pośrednikiem i większość otrzymanych w trybie bezprzetargowym zamówień od jednostek organizacyjnych SW przekazały do realizacji zewnętrznym podwykonawcom, nieposiadającym statusu takiego zakładu. Opisana praktyka, przy braku procedur wewnętrznych normujących udzielanie zamówień przez tego rodzaju zakłady, generowała ryzyko nabywania towarów i usług w niekonkurencyjnych cenach oraz uznaniowego faworyzowania wybranych podwykonawców. W dodatku w zdecydowanej większości analizowanych przez NIK umów zawartych pomiędzy zakładami a zewnętrznymi podwykonawcami nie uwzględniano obowiązku zatrudnienia osób pozbawionych wolności, w szczególności nie określano minimalnej liczby osadzonych oraz czasu i charakteru ich pracy przy realizacji zleconego zadania. Tym samym rozluźnienie rygorów ustawy Pzp w celu zwiększenia skuteczności aktywizacji zawodowej osadzonych okazało się działaniem dalece nieefektywnym.

Wnioski do Ministra Sprawiedliwości odnosiły się m.in. do: wprowadzenia bezwzględneho wymogu umieszczenia w umowach zawieranych przez jednostki podległe ministrowi, które korzystają z ustawowego wyłączenia w dziedzinie zamówień publicznych z zewnętrznymi podwykonawcami, zapisów dotyczących obowiązkowych limitów zatrudnienia osadzonych w odpowiedniej do zleconego zadania skali z uwzględnieniem liczby i czasu pracy zatrudnionych oraz charakteru wykonywanych przez nich zadań. Takie rozwiązania pomogłyby wyeliminować praktyki sprowadzania przywiędziennych zakładów pracy jedynie do roli pośredników w realizacji zamówień uzyskanych poza reżimem ustawy Pzp, a jednocześnie zapewnić warunki do jak najszerzego zatrudnienia osadzonych.

Wprowadzenie do realizowanego Programu mierników jakościowych pozwoliłyby na ocenę, w jakim stopniu środki publiczne przyczyniają się do poprawy funkcjonowania modernizowanej dziedziny. Dlatego NIK wniosowała do Ministra Sprawiedliwości o wprowadzenie do realizowanego Programu modernizacji SW wspomnianych mierników jakościowych.

W zakresie działania jednostek penitencjarnych NIK wniosła w szczególności o dokonywanie wyboru wykonawców zamówień udzielanych z zastosowaniem wyłączenia określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp w okolicznościach gwarantujących warunki do jak najszerzego zatrudniania osób pozbawionych wolności przy ich realizacji.

W uwagach skierowanych do przywiędziennych zakładów pracy działających w formie przedsiębiorstw państwowych NIK wskazała na potrzebę udokumentowanego występowania przez te zakłady do takiej liczby oferentów, która zagwarantuje zachowanie konkurencyjności składanych ofert.

¹²⁴ Realizacja „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020” (P/19/069).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Innym zagadnieniem z obszaru problematyki więziennictwa jest **bezpieczeństwo osadzonych**¹²⁵. W ocenie NIK Minister Sprawiedliwości, Dyrektor Generalny Służby Więziennej oraz dyrektorzy skontrolowanych przez NIK zakładów karnych i aresztów śledczych w latach 2017–2019, w zakresie swoich kompetencji, skutecznie ograniczali zagrożenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych. Powołana w toku kontroli P/19/040 biegła w dziedzinie psychiatrii dokonała oceny instrukcji 2/16 w sprawie zapobiegania samobójstwom osób pozbawionych wolności, zatwierdzonej przez Dyrektora Generalnego SW w dniu 29 sierpnia 2016 r.

System działań ograniczających ryzyka naruszenia bezpieczeństwa osobistego osadzonych był spójny. Minister podejmował bowiem inicjatywy legislacyjne mające na celu poprawę bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych, przeprowadzał kontrole doraźne, a jego przedstawiciele brali udział w okresowych odprawach kierownictwa SW. Natomiast Dyrektor Generalny SW wydawał kierownikom jednostek podległych szereg pisemnych poleceń mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa osobistego osadzonych, dotyczących monitoringu cel, użycia środków przymusu bezpośredniego i zapobiegania samobójstwom osadzonych.

NIK zwraca uwagę, że Minister Sprawiedliwości nie wykorzystywał w pełni będących w jego dyspozycji środków nadzoru i kontroli, takich jak okresowe analizy czy też kompleksowe kontrole dotyczące bezpieczeństwa osadzonych. Prowadzone działania kontrolne praktycznie ograniczały się jedynie do czynności podejmowanych w związku z jednostkowymi zdarzeniami zaistniałymi w jednostkach penitencjarnych. Minister nie sporządził ponadto okresowych analiz ani opinii odnoszących się do realizowanej polityki penitencjarnej w zakresie bezpieczeństwa osadzonych, a także nie wykorzystywał merytorycznego wsparcia Rady Polityki Penitencjarnej. W trakcie kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie użycia przez funkcjonariuszy środków przymusu bezpośredniego wobec osadzonych (w tym wykorzystania celi zabezpieczającej). NIK nie wniosła również uwag do sposobu prowadzenia przez kontrolowane jednostki penitencjarne postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy.

Pomimo podejmowanych przez Ministra i Dyrektora Generalnego SW działań w celu zapewnienia właściwej infrastruktury jednostek penitencjarnych (m.in. w ramach Programu modernizacji SW), w ocenie NIK niezbędne jest pilne zlikwidowanie cel mieszkalnych większych niż 10-osobowe, w których pobyt zwiększa ryzyko występowania sytuacji konfliktowych, a także uregulowanie jednolitego standardu systemu monitoringu cel mieszkalnych, przede wszystkim w zakresie liczby obrazów z kamer jednocześnie obserwowanych przez jednego funkcjonariusza na stanowisku monitorowego. Jest to szczególnie istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa osadzonych poprzez przeciwdziałanie podejmowanym w celach monitorowanych próbom samobójczym.

Wnioski do Ministra Sprawiedliwości dotyczyły m.in.: podjęcia aktywnej roli w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobistego osadzonych, poprzez m.in. uwzględnianie w ministerialnych planach kontroli zagadnień dotyczących bezpieczeństwa osadzonych oraz przeprowadzanie analiz bezpieczeństwa osobistego osadzonych i podjęcia przez ministra aktywnej współpracy z Radą Polityki Penitencjarnej.

Wnioski skierowane do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej postulowały m.in.: pilną likwidację cel mieszkalnych o pojemności powyżej 10 osadzonych na oddziałach zamkniętych, opracowanie realnego, rzetelnego i wykonalnego planu reorganizacji infrastruktury SW, który zapewni, że osadzeni nie będą umieszczani w celach większych niż czteroosobowe na oddziałach zamkniętych i sześćoosobowe na oddziałach półotwartych, wprowadzenie jednolitego standardu liczby i rodzaju kamer w celi monitorowanej oraz organizacji stanowiska monitorowego w jednostkach penitencjarnych, zintensyfikowanie działań zmierzających do zwiększenia zatrudnienia funkcjonariuszy SW i ograniczenia liczby wypracowywanych przez nich godzin nadliczbowych.

Do dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych skierowano łącznie 24 wnioski pokontrolne, które dotyczyły m.in.: zapewnienia odpowiedniej liczby psychologów przypadających na 200 osadzonych (trzy jednostki), zapewnienia wielkości grup wychowawczych zgodnych z limitami (sześć jednostek), odbywania przez wszystkich funkcjonariuszy szkoleń z zakresu zapobiegania samobójstwom osadzonych (dwie jednostki), niezwłocznego usuwania usterek i dostosowania elementów infrastruktury do wymogów w zakresie bezpieczeństwa.

¹²⁵ *Bezpieczeństwo osadzonych (P/19/040)*.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Natomiast kontrola **prawidłowości korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy**¹²⁶ została przeprowadzona w związku z ujawnieniem przez NIK problemu związanego z prawidłowością korzystania ze zwolnień ustawowych zawartych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Jednostki podległe Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu udzielały przywieziennym zakładom pracy zamówień, które często nie mogły być przez nie samodzielnie zrealizowane.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego w zakresie nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi w odniesieniu do wykorzystywania wyłączenia stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych, określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy. Nieprawidłowe udzielanie zamówień przez jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, przy niedostatecznym nadzorze doprowadziły do powstania mechanizmu, którego istotą było dopuszczenie możliwości zlecenia przez przywiezienne zakłady pracy podmiotom zewnętrznym podwykonawstwa w dowolnym zakresie. Tym samym przywiezienne zakłady pracy zamiast realizować zamówienie udzielone (w trybie art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp) przez jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, stały się faktycznie pośrednikami i zdecydowaną większość otrzymanych w trybie bezprzetargowym zamówień przekazały do realizacji zewnętrznym podwykonawcom, nieposiadającym statusu przywieziennego zakładu pracy. Sposób wyboru podwykonawców przez zakłady posiadające status przedsiębiorstwa państwowego był w dużej mierze uznaniowy. Opisana praktyka, przy braku procedur wewnętrznych normujących udzielanie zamówień przez przywiezienne zakłady pracy, stwarzała warunki nabywania towarów i usług w niekonkurencyjnych cenach oraz uznaniowego faworyzowania wybranych podwykonawców, co mogło skutkować powstaniem ryzyka wystąpienia mechanizmu korupcyjnego.

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2020 r. poziom podwykonawstwa, w ramach umów zawartych z przedsiębiorstwami państwowymi, realizowanego przez podmioty zewnętrzne wyniósł 81,7% ich wartości. Oznacza to, że zamówienia na kwotę około 685,0 mln zł brutto podzlecono wybranym bez procedur określonych w ustawie Pzp podmiotom nieposiadającym statusu przywieziennego zakładu pracy i niemającym, na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów, obowiązku zatrudniania osadzonych.

W zdecydowanej większości analizowanych przez NIK umów zawartych pomiędzy przywieziennymi zakładami pracy a zewnętrznymi podwykonawcami nie uwzględniano obowiązku zatrudnienia osób pozbawionych wolności, w szczególności nie określano minimalnej liczby osadzonych oraz czasu i charakteru ich pracy przy realizacji zleconego zadania. Stwierdzono też przypadki braku zatrudnienia jakichkolwiek skazanych w konkretnych zamówieniach. Tym samym rozluźnienie rygorów ustawy Pzp w celu zwiększenia skuteczności aktywizacji zawodowej osadzonych w praktyce nie sprzyjało wzrostowi zatrudnienia osób pozbawionych wolności i dzięki temu ich resocjalizacji.

Najwyższa Izba Kontroli w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowała wnioski do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany art. 11 ust. 5 pkt 8 ustawy 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tj. analogicznego przepisu do art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych), której skutkiem byłoby wprowadzenie wymogu udzielenia zamówienia publicznego przywieziennym zakładom pracy, o ile te zakłady wykonają samodzielnie kluczowe zadania, przy stosownym udziale osadzonych. Ponadto NIK wnioskowała o wykreślenie Prokuratora Generalnego oraz jednostek mu podległych z kręgu podmiotów mogących korzystać z tego zwolnienia, z uwagi na brak możliwości sprawowania przez ten organ nadzoru nad przywieziennymi zakładami pracy. W ocenie NIK niezbędne jest określenie minimalnego, co najmniej 30%, udziału osadzonych w realizacji poszczególnych zamówień. Określenie minimalnego progu pozwoli zamawiającym zapewnić udział osadzonych w odpowiedniej do zleconego zadania skali, z uwzględnieniem liczby i czasu pracy zatrudnionych oraz charakteru wykonywanych przez nich zadań w ramach konkretnego zamówienia.

¹²⁶ *Prawidłowość korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy (D/19/502/KPB).*

Wnioskowane przez NIK zmiany, mają na celu wyeliminowanie stwierdzonej w trakcie kontroli NIK, praktyki ograniczenia roli przywiezionych zakładów pracy jedynie do pośredniczenia w realizacji zamówień uzyskanych poza reżimem ustawy Pzp, a jednocześnie zapewnią warunki do jak najszerzego zatrudnienia osadzonych.

3.5. Sprawy zagraniczne

Zmieniające się otoczenie międzynarodowe i głębokie przemiany cywilizacyjne wymagają pogłębionej refleksji strategicznej nad miejscem i rolą Polski we współczesnym świecie. NIK badała zadania polskiej polityki zagranicznej m.in. w kontekście budowania wizerunku Polski w świecie. Przedmiotem szczególnego zainteresowania NIK w 2020 r. były m.in. zagadnienia związane dyplomacją publiczną i kulturalną, zwłaszcza z funkcjonowaniem oświaty polonijnej.

Kontrola **realizacji zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski**¹²⁷ wykazała, że zadania dotyczące udzielania pomocy humanitarnej, dofinansowane w latach 2017–2019 ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, realizowane w miejscach objętych kryzysami humanitarnymi m.in. w krajach Bliskiego Wschodu, na Ukrainie oraz w państwach Afryki Subsaharyjskiej, przyczyniły się do ochrony życia i zdrowia ludzkiego, a także do poprawy bezpieczeństwa i warunków bytowych ludności zamieszkującej te rejony. Polska dokonywała również wpłat na rzecz organizacji międzynarodowych i wyspecjalizowanych agend prowadzących działania humanitarne na obszarach trudno dostępnych ze względów bezpieczeństwa. Na pomoc humanitarną w ww. okresie ze środków budżetu państwa przeznaczono łącznie 380,8 mln zł, w tym na rzecz organizacji międzynarodowych i wyspecjalizowanych agend prowadzących działania pomocowe w regionach kryzysów humanitarnych – 266,8 mln zł oraz na dofinansowanie projektów wykonywanych przez polskie organizacje pozarządowe – 110 mln zł (MSZ – 59,2 mln zł i KPRM – 50,8 mln zł). Należy podkreślić, że założenia polskiej pomocy humanitarnej zostały spełnione, jednak nie wszystkie zadania zrealizowano zgodnie z przepisami oraz zawartymi umowami.

W ocenie NIK w latach 2018–2019 na szczeblu rządowym nie funkcjonował spójny system udzielania pomocy humanitarnej. Wyznaczenie Ministrowi – Członkowi Rady Ministrów zadań dotyczących pomocy humanitarnej, niezależnie od obowiązujących już rozwiązań prawnych, skutkowało tym, że w ww. latach istniały dwa odrębne i nieskoordynowane ze sobą ośrodki rządowe zlecające organizacjom pozarządowym zadania o charakterze humanitarnym, tj. MSZ i KPRM. Zważywszy, że realizacja zadań odbywa się w trudnych warunkach, często na obszarach objętych konfliktami zbrojnymi, dla sprawnego działania w tych warunkach, niezbędny jest jeden ośrodek decyzyjny i koordynacyjny.

NIK pozytywnie ocenia działania Ministra SZ związane z udzielaniem pomocy humanitarnej. Były one zgodne z priorytetowymi kierunkami polskiej pomocy i polityką Rządu RP, a system koordynacji w ramach MSZ zapewniał skuteczną realizację zadań podejmowanych poza granicami Polski. Odpowiednie zaplecze organizacyjno-prawne oraz wieloletnie doświadczenie MSZ, a także przyjęty i stosowany model zlecania organizacjom pozarządowym zadań publicznych w zakresie pomocy humanitarnej, zapewniały efektywną i przejrzystą dystrybucję środków publicznych. Nadzór Ministra SZ nad realizacją tych zadań był skuteczny. Stwierdzone przypadki nieprawidłowości nie miały wpływu na osiągnięcie zakładanych celów. NIK zauważa jednak, że w latach 2017–2019 w MSZ nie prowadzono działań w celu wypracowania, zgodnie z założeniami Wieloletniego Programu Współpracy Rozwojowej na lata 2016–2020, koncepcji usprawnienia i przyjęcia systemowych rozwiązań dla mechanizmu koordynacji działań humanitarnych w ramach administracji centralnej.

W ocenie NIK KPRM nie w pełni prawidłowo i rzetelnie wywiązała się z zadań dotyczących udzielania pomocy humanitarnej. Minister ds. pomocy humanitarnej wykonując swoje zadania współpracował z organizacjami pozarządowymi, organami administracji publicznej oraz podejmował działania promujące pomoc humanitarną udzielaną przez Polskę, jednak do maja 2019 r., nie wywiązał się z obowiązku przygotowania kierunków działań w tym obszarze. Szef KPRM w latach objętych kontrolą, nie uzgadniał z Ministrem SZ założeń wydatkowania

¹²⁷ Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski (P/19/005).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

środków przeznaczonych na tę pomoc, a przekazane do MSZ dane dotyczące zadań z zakresu pomocy humanitarnej zrealizowanych w 2018 r. były nierzetelne. Szef KPRM nie zapewnił również wystarczającego nadzoru nad zawieraniem i realizacją umów oraz zatwierdzaniem rozliczenia dotacji.

Rozwiązania przyjęte przez KPRM w okresie objętym kontrolą, nie skróciły czasu potrzebnego na dotarcie z pomocą do osób potrzebujących, pomimo, że wszystkie zadania były zlecane w trybie pozakonkursowym na podstawie art. 11b ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (udpp). NIK zauważa, że nowo utworzony w KPRM Departament Pomocy Humanitarnej nie miał wpływu na podział środków i wybór zadań w tym obszarze. Procedowanie w tych sprawach, zawieranie umów, rozliczanie zadań i ich kontrola należały do właściwości Departamentu Społeczeństwa Obywatelskiego w KPRM.

Na problem niejasnego podziału kompetencji pomiędzy KPRM a MSZ wskazywały też organizacje pozarządowe objęte kontrolą NIK. W ocenie NIK zasadne było niepowołanie po 14 listopada 2019 r., Członka Rady Ministrów ds. pomocy humanitarnej oraz rozwiązanie, z dniem 20 grudnia 2019 r., Departamentu Pomocy Humanitarnej.

NIK ocenia pozytywnie realizację zadań współfinansowanych ze środków publicznych dotyczących udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski przez skontrolowane organizacje pozarządowe. Prowadzone przez te organizacje działania pozwoliły na osiągnięcie celów i zakładanych rezultatów. W większości przypadków organizacje przestrzegały warunków określonych w przepisach prawa, umowach i regulacjach wewnętrznych, a stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny. W jednym projekcie NIK stwierdziła istotne nieprawidłowości polegające m.in. na przekroczeniu rzeczowego zakresu zadania, powierzeniu jego realizacji innemu podmiotowi bez pisemnej zgody zlecającego oraz nieprowadzeniu wyodrębnionej ewidencji księgowej dla zadania.

NIK kontrolowała również **zagospodarowanie majątku zlikwidowanych Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej**¹²⁸. W procesie wykorzystania majątku pozostałego po likwidowanych placówkach stwierdzono nieprawidłowości i zaniechania. Ministerstwo nie miało koncepcji wykorzystania mienia pozostałego po Wydziałach Promocji, Handlu i Inwestycji WPHI, w tym nieruchomości w Casablance, Helsinkach, Londynie, Waszyngtonie i Wilnie, a proces zagospodarowania nieruchomości w Kairze prowadzony był nieskutecznie. Koszty utrzymania i zabezpieczenia niewykorzystanych nieruchomości poza granicami kraju w latach 2017–2019 wyniosły około 1,6 mln zł. Nie wykorzystywano 21 samochodów, które stały nieużytkowane na miejscach postojowych. Sytuacja ta powodowała bezproduktywną utratę wartości rynkowej tych pojazdów oraz generowała koszty związane z ich przetrzymywaniem (około 0,1 mln zł). Nieuregulowane pozostały status i zasady dalszego korzystania z 10 samochodów przez PAIH. Wprawdzie Agencja ponosi koszty bieżących napraw tych pojazdów oraz ich ubezpieczenia, jednakże faktycznie bezpłatnie użytkuje mienie będące własnością Ministerstwa.

Minister naruszył przepis art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (faktyczna podstawa prawna likwidacji wydziałów), nakazujący wskazanie sposobu zagospodarowania mienia likwidowanych jednostek, w tym przypadku WPHI. Minister nie przekazał likwidatorom decyzji w sprawie przeznaczenia tego mienia, a także nie wskazał sposobu jego zagospodarowania (wyjątkiem było zagospodarowanie nieruchomości przekazanych do MSZ). Decyzje podejmowali likwidatorzy – od ich sprawności i współpracy z innymi podmiotami (głównie Ambasadami RP) zależała efektywność zagospodarowania mienia po zlikwidowanych placówkach.

Minister sprawował nadzór nad procesem likwidacji wydziałów, przy czym nie utrwalano na piśmie czynności weryfikowania dokumentacji przedstawianej przez likwidatorów poprzez jej porównanie z ewidencją majątku prowadzoną w wydziałach oraz protokołami zdawczo-odbiorczymi mienia. Ministerstwo nie dysponowało pełnymi spisami mienia oraz nie posiadało zestawień wartości aktywów poszczególnych placówek na dzień rozpo-

¹²⁸ Zagospodarowanie majątku zlikwidowanych Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej (I/20/001/KGP).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

częcia likwidacji, a także zestawień zagospodarowanego mienia. Uzyskanie takich danych było możliwe tylko na podstawie dokumentacji źródłowej, wytworzonej w każdym likwidowanym WPHI.

Nieprzejrzysty (bez jasno określonych zasad) był sposób prowadzenia ewidencji majątku byłych WPHI, przejętego przez Ministerstwo w latach 2017–2019. Utrudniało to uzyskanie informacji o jego stanie oraz sposobie zagospodarowania. Operacje finansowe ujmowane były na trzech różnych kontach, co utrudniało przesłanie i weryfikację całości procesu przejmowania i zagospodarowania mienia przez Ministerstwo. Ponadto ewidencja była prowadzona w różnej szczegółowości dla składników mienia bezpośrednio wprowadzonych na stan ewidencji środków trwałych Ministerstwa oraz dla składników majątkowych pozostałych po zlikwidowanych jednostkach.

Ministerstwo w ograniczonym stopniu korzystało z możliwości współpracy z MSZ przy sprzedaży samochodów znajdujących się w państwach Afryki, Azji oraz Ameryki Północnej. Ogłoszenia dotyczące zamiaru sprzedaży samochodów publikowano na stronach BIP Ministerstwa, co nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Niekonsekwentne, a przez to nieskuteczne, były starania o uzyskanie pomocy w ewentualnej sprzedaży niewykorzystywanych składników majątkowych albo wytypowaniu podmiotów, którym można byłoby je przekazać.

Ważnym zagadnieniem z punktu widzenia łączności z krajem **Polaków i Polonii poza granicami kraju jest Wspieranie kultury i oświaty na Wschodzie przez służbę zagraniczną**¹²⁹. NIK stwierdziła, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie zapewniło wykorzystania środków przeznaczanych na wspieranie kultury i oświaty polonijnej zgodnie z celami oraz zasadami określonymi w Rządowym Programie Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w latach 2015–2020. Urzędy konsularne w latach 2015–2018 nie były przygotowane organizacyjnie do realizacji projektów polonijnych w ramach wspierania kultury i oświaty na Wschodzie. Niewystarczająca była obsada kadrowa na stanowiskach konsularnych oraz administracyjno-finansowych. Nie realizowano obowiązku prowadzenia monitoringu i kontroli przebiegu realizacji projektów polonijnych, a także ewaluacji projektów po ich zakończeniu.

W każdej z placówek wystąpiły nieprawidłowości w zakresie rzetelnego przeprowadzania i rozliczania projektów oraz przestrzegania założeń wytycznych MSZ dotyczących realizacji projektów polonijnych. Placówki zagraniczne nieterminowo składały wnioski projektowe, a MSZ z opóźnieniem przysyłał urządzą konsularnym zwrotne informacje o zaakceptowanych wnioskach. Protokoły ocen rozpatrywanych wniosków projektowych nie zawierały nazwisk ani podpisów osób oceniających. Działania te świadczą o nierzetelności postępowania, ale także negatywnie wpływały na terminowość i efektywność realizacji projektów przez placówki.

3.6. Informatyzacja. Łączność

Cyfryzacja i cyberbezpieczeństwo pozostają jednymi z najważniejszych wyzwań w wymiarze politycznym, gospodarczym i społecznym. Zadaniem państwa jest zapewnienie dostępności do usług informatycznych oraz integralności i poufności danych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych administracji publicznej. W kontekście epidemii COVID-19 NIK zwróciła uwagę na problem dostępności do Internetu oraz przygotowanie administracji publicznej do funkcjonowania w nadzwyczajnej sytuacji związanej z ograniczeniami kontaktów społecznych.

Dyrektywy 2014/24/UE i 2014/25/UE zobowiązały państwa członkowskie do stosowania w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych środków komunikacji elektronicznej. NIK skontrolowała **informatyzację procesu zamówień publicznych**¹³⁰. NIK stwierdziła, że wszystkie jednostki objęte kontrolą terminowo wdrożyły narzędzia informatyczne wspierające komunikację elektroniczną w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej progi unijne. Korzystano zarówno z narzędzi komercyjnych, jak i z darmowego miniPortalu. Wdrożenie miniPortalu NIK uznała za celowe i w dużej części wychodzące naprzeciw potrzebom zgłaszanym przez uczestników rynku zamówień publicznych.

¹²⁹ *Wspieranie kultury i oświaty na Wschodzie przez służbę zagraniczną* (I/19/001/LRZ).

¹³⁰ *Informatyzacja procesu zamówień publicznych* (P/19/003).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Narzędzia komercyjne spełniały wymagania określone przepisami prawa, natomiast w miniPortalu zastosowano aplikację pracującą jedynie w środowisku Microsoft Windows, mogącą ograniczać dostęp podmiotów, użytkujących inne systemy operacyjne. Tym samym miniPortal nie spełnia określonych w przepisach warunków neutralności technologicznej narzędzi wykorzystywanych do komunikacji wykonawców i zamawiających, a jego stosowanie może narazić zamawiających na zarzut ograniczenia dostępu do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Wszystkie kontrolowane jednostki w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego realizowały komunikację elektroniczną zgodnie z przepisami prawa i zdecydowana większość z nich rzetelnie określiła zasady takiej komunikacji (18 z 20) oraz weryfikowała ich przestrzeganie przez wykonawców (19 z 20). Projekt mający na celu wdrożenie platformy e-Zamówienia, w związku z nieterminową realizacją oraz niską jakością prac realizowanych przez wykonawcę, zakończył się odstąpieniem Ministra Cyfryzacji od umowy. Najwyższa Izba Kontroli nie miała uwag do pełnienia przez Urząd Zamówień Publicznych roli partnera projektu. Nieprawidłowości po stronie Ministerstwa jako lidera projektu nie miały, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, decydującego znaczenia dla jego realizacji.

Główne problemy związane z użytkowaniem miniPortalu koncentrowały się na zagadnieniach szyfrowania i odszyfrowywania ofert oraz dostępności platformy ePUAP zintegrowanej z miniPortalem. Problemy takie mogą negatywnie wpływać na przebieg i wynik postępowań o zamówienie publiczne. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła też, że ze względu na fakt, iż architektura platformy ePUAP nie była projektowana pod kątem specyfiki zamówień publicznych, pomimo działań zwiększających dostępność platformy, może ona także w przyszłości nie zapewniać właściwej komunikacji z wykorzystaniem miniPortalu.

NIK skierowała wniosek do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o podjęcie działań w celu zapewnienia w systemie miniPortal dostępu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykonawcom użytkującym inne niż Microsoft Windows, powszechnie dostępne systemy operacyjne.

Skierowane przez NIK wnioski pokontrolne do burmistrzów i prezydentów miast, rektorów uczelni, dyrektorów szpitali dotyczyły przede wszystkim zagadnień związanych z przechowywaniem dokumentów oraz opracowania i przestrzegania odnośnych procedur.

W trakcie kontroli **realizacji usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP**¹³¹ stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą trzynastokrotnie wzrosła liczba osób posiadających profil zaufany, co okazało się bardzo istotne w sytuacji epidemii COVID-19 ze względu na możliwość załatwienia części spraw przez Internet.

W zarządzaniu systemami ePUAP i PZ wystąpiły jednak nieprawidłowości w obliczaniu ich dostępności, a ponadto Ministerstwo Cyfryzacji przed zawarciem aneksu do umowy dotyczącej m.in. utrzymania i rozwoju ePUAP, nie zapewniło niezależnej oceny prawidłowości przygotowanego przez Centralny Ośrodek Informatyki nowego kosztorysu do ww. umowy, mimo że łączne maksymalne wynagrodzenie COI wzrosło o prawie 70 mln zł.

Centralny Ośrodek Informatyki zapewnił utrzymanie i rozwój systemów ePUAP oraz PZ. Stwierdzono jednak, że zasady obliczania dostępności tych systemów określone w umowach COI z MC były nierzetelne. Raportowana dostępność badanych systemów utrzymywała się powyżej minimalnych progów określonych w umowach, tj. 98% dla ePUAP i 99% dla PZ, co wskazywałoby na ich sprawne działanie, jednakże w raportach tych, zgodnie z umowami, nie uwzględniano wszystkich utrudnień w dostępie użytkowników do systemów, a zatem ocena sprawności systemów wynikająca z raportów nie była w pełni miarodajna. COI podjął odpowiednie działania w celu zmniejszenia powstałych w I połowie 2020 r. zaległości w obsłudze zgłoszeń problemów użytkowników. Ponadto w COI stwierdzono nieprawidłowości dotyczące: określenia w umowach na utrzymanie systemów ePUAP i PZ zbyt długich maksymalnych czasów obsługi incydentów, co może utrudnić korzystanie z nich przez obywateli i urzędy, niepełnego wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK), przeprowadzenia przez COI niekompletnych testów bezpieczeństwa systemów ePUAP i PZ. We wszystkich 28 kontrolowanych urzędach sprawy wpływające w formie elektronicznej

¹³¹ Realizacja usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP (P/20/004).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

za pośrednictwem platformy ePUAP były załatwiane sprawnie, tj. bez zbędnej zwłoki, z wykorzystaniem informacji znajdujących się w urzędzie i danych zgromadzonych w rejestrach publicznych bez zobowiązania wnioskodawców do dostarczania dodatkowych informacji lub dokumentów będących w posiadaniu urzędu lub innych urzędów. Jednak w 30% badanych urzędów informacje o świadczonych e-usługach były mało czytelne i trudne do odnalezienia na ich stronach internetowych. W kontrolowanych jednostkach w większości nie zapewniono należytej organizacji bezpieczeństwa informacji, co może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa przetwarzania danych i zapewnienia ciągłości pracy urzędu. W szczególności, w 57% badanych urzędów brak było Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, a w 39% urzędów brakowało pełnej i aktualnej informacji o posiadanych zasobach informatycznych do przetwarzania danych. W 57% z nich nie przeprowadzano obowiązkowych audytów bezpieczeństwa informacji. NIK wniosowała m.in. do Ministra Cyfryzacji o dokonanie zmiany sposobu obliczania dostępności systemów ePUAP i PZ poprzez uwzględnienie czasu trwania incydentów, które wpływają na faktyczny brak możliwości korzystania z tych systemów zgodnie z ich przeznaczeniem, bez względu na ich sklasyfikowanie jako standardowe, pilne, czy krytyczne oraz dokonanie zmiany definicji incydentu krytycznego dla systemów ePUAP i PZ w ten sposób, aby uwzględniała ona brak możliwości lub istotne ograniczenie w korzystaniu z którejkolwiek z głównych funkcji tych systemów. W opinii NIK konieczne jest aby kierownicy urzędów jednostek samorządu terytorialnego zwrócili uwagę na zapewnienie bezpieczeństwa informacji w urzędach.

NIK skontrolowała również **efekty realizacji wybranych projektów związanych ze zwiększeniem dostępności i wykorzystania szybkiego Internetu na terenie województwa lubelskiego**¹³². Kontrolą objęto dwóch przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy na terenie województwa lubelskiego zrealizowali trzy projekty budowy telekomunikacyjnych sieci szerokopasmowych opartych na technologii sieci dostępowych nowej generacji, dofinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach działania 1.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 oraz jedną szkołę publiczną, która została podłączona do sieci szerokopasmowej w wyniku realizacji jednego z tych projektów.

Przedsiębiorcy osiągnęli założone główne cele dwóch projektów, tj.: wykonali na terenie powiatów tomaszowskiego i bialskiego metodą doziemną światłowodowe sieci dostępowe, utworzyli węzły dostępowe oraz zapewnili przewidzianej liczbie gospodarstw domowych i jednej szkole dostęp do szerokopasmowej sieci NGA, umożliwiającej korzystanie z Internetu o przepustowości łącza co najmniej 100 Mb/s. Zmiany w projektach zostały wprowadzone zgodnie z obowiązującą procedurą, były uzasadnione i wynikały z przyczyn niezależnych od beneficjentów. Polegały m.in. na modyfikacji lokalizacji inwestycji (wynikającej ze stwierdzenia, że część przewidzianego w konkursie obszaru interwencji została już objęta siecią szerokopasmową przedsiębiorców telekomunikacyjnych; ze względu na występowanie kolizji z budowaną obwodnicą; ze względu na brak zgód niektórych prywatnych właścicieli gruntów) oraz zakresu technicznego wykonania sieci (utworzeniu dodatkowego węzła dostępowego w związku ze stwierdzeniem niewystarczającej mocy optycznej spowodowanej zbyt dużą odległością kilku miejscowości od węzła dostępowego). Zmiany spowodowały przesunięcie ostatecznych terminów realizacji projektów o kilka miesięcy. Zwiększyła się całkowita wartość dwóch projektów jednego beneficjenta o wydatki niekwalifikowalne, które poniósł na budowę przyłączy abonenckich, a w trzecim środki finansowe poniesione na projekt nieznacznie się zmniejszyły w stosunku do pierwotnie przewidzianych. Prawidłowo dokonano wyboru wykonawców budowy sieci światłowodowej. Beneficjenci, jako właściciele sieci, zachowali trwałość projektów i zapewniali przedsiębiorcom telekomunikacyjnym dostęp hurtowy do wybudowanych sieci szerokopasmowych. Wykorzystywali te sieci jako ich operatorzy. Z Internetu przekazywanego za pośrednictwem sieci korzystało w trakcie kontroli NIK od 21 do 29% gospodarstw domowych.

W jednym projekcie stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na niezwyfikowaniu wystawionych przez wykonawcę faktur i projektów budowlanych pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, niewykazaniu należytej staranności w oszczędnym ponoszeniu wydatków oraz nieprowadzeniu dla sieci wybudowanej w ramach projektu ewidencji kosztów i przychodów zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów.

¹³² *Efekty realizacji wybranych projektów związanych ze zwiększeniem dostępności i wykorzystania szybkiego Internetu na terenie województwa lubelskiego (R/20/001/LLU).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Skontrolowana szkoła wykorzystywała dostęp do Internetu za pośrednictwem sieci szerokopasmowej zbudowanej w wyniku realizacji projektu poprzez podłączenie do publicznej Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej. W okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem COVID-19 realizowana była działalność edukacyjna z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. W ramach projektu „Zdalna Szkoła – wsparcie Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej w systemie kształcenia zdalnego” otrzymała cztery laptopy, co zwiększyło liczbę sprzętu komputerowego możliwego do wypożyczenia uczniom lub nauczycielom. Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na nienależnym zabezpieczeniu interesów szkoły we współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Dotyczyły: udostępniania pomieszczenia szkoły beneficjentowi projektu przez okres ponad ośmiu miesięcy bez zawarcia pisemnej umowy; bezpodstawnym opłaceniu faktur z tytułu korzystania z Internetu szerokopasmowego; niewystarczająco rzetelnym udokumentowaniu odbioru urządzeń multimedialnych oraz zweryfikowaniu uruchomienia usługi OSE; nieudostępnianiu w Internecie wymaganych prawem informacji publicznych oraz regulaminu korzystania z dziennika elektronicznego; niejednoznacznym ustaleniu uprawnień rodziców uczniów w zakresie oddania laptopów do użytkowania osobom trzecim w umowach użyczenia sprzętu do nauki zdalnej.



4

OCHRONA ZDROWIA I ZAPEWNIENIE GODNEGO POZIOMU ŻYCIA

W 2020 r. NIK przeprowadziła szereg kontroli dotyczących istotnych obszarów funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. Czynnikiem determinującym tematy kontroli w obszarze zdrowie stała się epidemia Covid-19, część z nich pozostaje jeszcze w fazie realizacji. W związku z sytuacją epidemiczną w kraju, Delegatura NIK w Katowicach jako pierwsza podjęła badania kontrolne mające na celu rozpoznanie problemów mających wpływ na funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia, w związku z pojawieniem się zagrożenia, jakim był wzrost liczby przypadków chorobowych na skutek zarażenia wirusem SARS-CoV-2. Jednym z ważniejszych problemów badanych przez NIK był dostęp obywateli do świadczeń medycznych. Zgodnie z ustawą o świadczeniach zdrowotnych, zapewnienie równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej poprzez tworzenie warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia należy do władz publicznych. NIK skontrolowała m.in. realizację zadań Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020, którego celem jest wydłużenie życia Polaków, poprawa jakości ich życia związanej ze zdrowiem, ograniczanie społecznych nierówności w zdrowiu oraz działalność Narodowego Funduszu Zdrowia w 2019 r. W Polsce narastają problemy dotyczące zdrowia psychicznego, zwłaszcza młodych ludzi. NIK skontrolowała również dostępność leczenia psychiatrycznego dla dzieci i młodzieży.

Ważnym obszarem badań było funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego i szpitalnych oddziałów ratunkowych. Najważniejszym problemem w 2020 r. w obszarze zdrowia pozostawała jednak epidemia koronawirusa.

W związku z sytuacją spowodowaną epidemią obserwowany jest wzrost poczucia zagrożenia bezpieczeństwa, stabilności ekonomicznej i zdrowotnej rodzin. Zwłaszcza w kontekście trwającej epidemii NIK uznała za uzasadnione dokonywanie systematycznej diagnozy sytuacji społecznej. NIK kontrolowała m.in. sytuację w domach pomocy społecznej oraz dożywianie dzieci i młodzieży w czasie trwania epidemii COVID-19. Zmiany demograficzne i wzrost odsetka osób starszych w społeczeństwie powodują również konieczność zwiększonej aktywności państwa w tym obszarze.

W sprawozdawanym okresie Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała następujące tematy kontroli:

- *Przygotowanie systemu ochrony zdrowia do działania w sytuacji stwierdzenia wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych (R/20/001/LKA)*
- *Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (P/19/060/KZD)*
- *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2019 r. (P/20/052/KZD)*
- *Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego (P/19/105/LWA)*
- *Wykonywanie działalności leczniczej przez Wojewódzką Stację Pogotowia Ratunkowego w Olsztynie, z uwzględnieniem wybranych aspektów polityki kadrowej i ekonomiczno-finansowej (S/19/001/LOL)*
- *Funkcjonowanie szpitalnych oddziałów ratunkowych w województwie śląskim (I/19/007/LKA)*
- *Akredytacja podmiotów leczniczych (P/19/095/LPO)*
- *Monitorowanie niepożądanych działań leków (P/19/097/LPO)*
- *Dostępność terapii protonowej i wykorzystanie cyklotronów w Centrum Cyklotronowym Bronowice w Krakowie (P/20/065/LKR)*
- *Przygotowanie i realizacja Regionalnego Programu Zdrowotnego w zakresie zapobiegania i wczesnego wykrywania cukrzycy typu 2 (I/20/001/LKI)*
- *Funkcjonowanie Instytutu Matki i Dziecka w Warszawie (R/19/003/KZD)*
- *Dostępność leczenia psychiatrycznego dla dzieci i młodzieży (w latach 2017–2019) (P/19/059/KZD)*
- *Funkcjonowanie Wolskiego Centrum Zdrowia Psychicznego (R/19/002/KZD)*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

- *Funkcjonowanie Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Proszowicach (S/19/004/LKR)*
- *Sytuacja ekonomiczno-finansowa Zespołu Opieki Zdrowotnej w Ostrowcu Św. z uwzględnieniem poziomu finansowania świadczeń opieki zdrowotnej (S/19/011/LKI)*
- *Wybrane aspekty funkcjonowania Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Lublinie (S/19/003/LLU)*
- *Organizacja, dostępność i jakość diagnostyki patomorfologicznej (P/19/062/KZD)*
- *Opieka nad pacjentkami w przypadkach poronień i martwych urodzeń (P/20/063/LKI)*
- *Profilaktyka wad postawy u dzieci i młodzieży w szkołach publicznych (P/19/078/LKR)*
- *Dostępność opieki długoterminowej finansowanej ze środków NFZ (P/19/061/KZD)*
- *Zapewnienie opiekunom pacjentów niesamodzielnych właściwych warunków pobytu w szpitalu (P/19/064/LBI)*
- *Bezpieczeństwo żywności (P/19/084/LLO)*
- *Opieka nad dziećmi w pogotowiacz opiekuńczych i rodzinnych (P/19/043/KPS)*
- *Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie (P/19/041/KPS)*
- *Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne (P/18/096/LRZ)*
- *Wsparcie dla potrzebujących schronienia matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (P/19/067/LBY)*
- *Wsparcie osób z autyzmem i zespołem Aspergera w przygotowaniu do samodzielnego funkcjonowania (P/19/073/LKI)*
- *Działalność Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, w tym realizacja Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy (P/20/039/KPS)*
- *Rehabilitacja lecznicza realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji rentowej (P/20/040/KPS)*
- *Rehabilitacja lecznicza realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji rentowej (R/19/003/KPS)*
- *Wykonanie zadań w zakresie interwencji kryzysowej przez powiaty (R/19/004/KPS)*
- *Nadzór i kontrola wojewody nad działalnością domów pomocy społecznej (R/20/001/KPS)*
- *Realizacja zadań zleczanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych organizacjom pozarządowym (P/19/042/KPS)*
- *Ochrona praw pracowników delegowanych z Polski do państw UE w zakresie transferu składek na ubezpieczenie społeczne naliczanych przez zagraniczne kasy urlopowe m.in. przy wypłatach ekwiwalentów za niewykorzystany urlop (S/19/005/LOP)*
- *Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową (P/20/075/LOP)*

4.1. Zdrowie

Już w lutym 2020 roku, jeszcze przed pojawieniem się pierwszego przypadku zachorowania na terenie Polski, Delegatura NIK w Katowicach zainicjowała kontrolę doraźną pt. **Przygotowanie systemu ochrony zdrowia do działania w sytuacji stwierdzenia wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych**¹³³. Kontrolę przeprowadzono w siedmiu podmiotach w województwie małopolskim – Uniwersyteckim szpitalu w Krakowie, Zespole ZOZ w Wadowicach, powiatowej i wojewódzkiej stacjach sanitarno-epidemiologicznych w Krakowie, krakowskim pogotowiu ratunkowym, Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim oraz Międzynarodowym Porcie Lotniczym im. Jana Pawła II w Krakowie. Kontrola wykazała, że w okresie poprzedzającym wystąpienie pierwszego przypadku COVID-19 w Polsce potencjał placówek medycznych w Małopolsce, służący leczeniu chorób zakaźnych, wykorzystany był w pełni, dlatego nie miały one rezerw na wypadek poja-

¹³³ *Przygotowanie systemu ochrony zdrowia do działania w sytuacji stwierdzenia wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych (R/20/001/LKA).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

wienia się nowego zagrożenia. Procedury nie zostały zaktualizowane w związku z pojawieniem się nowej choroby. Do 20 marca 2020 r. Krakowskie Pogotowie Ratunkowe również nie było przygotowane na działania w warunkach epidemii spowodowanej przez masowe zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2. Małopolski Urząd Wojewódzki opracował Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii, który zawierał wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Dokument ten zawierał jednak nierzetelne dane o liczbie podmiotów leczniczych, które w razie wystąpienia epidemii miały przyjąć zakażonych pacjentów i o liczbie łóżek zakaźnych. Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II w Krakowie na bieżąco zapewniał pracownikom środki ochrony osobistej przed biologicznymi czynnikami chorobotwórczymi. Pracownicy w latach wcześniejszych przechodzili szkolenia dotyczące procedur postępowania ratunkowego. Na lotnisku wydzielone były miejsca do krótkotrwałej izolacji pasażerów – zarówno przejawiających objawy chorobowe, jak i osób z tzw. kontaktu z czynnikiem chorobotwórczym. Lotnisko dysponowało stosownym sprzętem oraz środkami ochrony osobistej.

NIK zbadała również, czy **Narodowy Program Zdrowia na lata 2016–2020**¹³⁴ był efektywnym narzędziem realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego. Założono, że wartością dodaną kontroli będzie wskazanie możliwości usprawnienia działań podejmowanych w ramach NPZ oraz wskazanie ewentualnych problemów związanych ze stosowaniem przepisów ustawy o zdrowiu publicznym i NPZ. W okresie objętym kontrolą Narodowy Program Zdrowia na lata 2016–2020 nie stanowił efektywnego narzędzia realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego. Jego wdrożenie w niewielkim stopniu wpłynęło na zwiększenie zakresu podejmowanych działań, a w konsekwencji na realizację celu strategicznego, jakim jest wydłużenie życia w zdrowiu, poprawa zdrowia i związanej z nim jakości życia ludności oraz zmniejszenie nierówności społecznych w zdrowiu. Minister Zdrowia, opracowując projekt NPZ, nie wprowadził rozwiązań umożliwiających jego realizatorom efektywne wykonanie wszystkich zaplanowanych zadań. Niektóre zadania przypisano niewłaściwym podmiotom, co skutkowało ograniczeniem lub brakiem ich realizacji. Nie wskazano, który szczebel jest odpowiada za realizację poszczególnych zadań przypisanych samorządowi terytorialnemu. Ponadto NPZ wszedł w życie z blisko dziewięciomiesięcznym opóźnieniem, co ograniczyło możliwości realizacji wszystkich zaplanowanych zadań w 2016 r.

Minister Zdrowia był aktywnym realizatorem zadań. W okresie objętym kontrolą realizował łącznie 227 zadań, w ramach wszystkich celów operacyjnych oraz zadania koordynacyjne ewaluacyjne i badawcze. Dla pozostałych realizatorów zadań, NPZ nie stanowił skutecznego bodźca do podejmowania działań w kierunkach wytyczonych przez Program. Wskazywali oni jedynie pojedyncze zadania, jako efekt wprowadzenia NPZ. Działania poszczególnych realizatorów, poza zlecaniem zadań, przebiegały na ogół prawidłowo.

W jednostkach objętych kontrolą nie przeprowadzono pełnego rozpoznania stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych mieszkańców, co powinno stanowić podstawę do planowania programów polityki zdrowotnej oraz podejmowania innych działań w zakresie zdrowia publicznego. Nie opracowano również samorządowych programów lub strategii ochrony zdrowia psychicznego oraz programów zapobiegania problemom zdrowia psychicznego w rodzinie i w środowisku lokalnym, pomimo wskazania jst, jako realizatorów tych zadań. Ponadto wykonanie zadań z zakresu zdrowia publicznego powierzano innym podmiotom w trybie niezgodnym z przepisami ustawy o zdrowiu publicznym.

W latach 2016–2018 dysponenti części budżetu państwa nie planowali wydatków na realizację zadań NPZ. Finansowano je ze środków ujętych w części 83-rezerwy celowe, pomimo że nie wystąpiły szczególne okoliczności uprawniające do finansowania zadań NPZ ze środków rezerwy celowej określone w art. 140 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Jednostki samorządu terytorialnego nawiązały współpracę, na szczeblu lokalnym i regionalnym, w zakresie realizacji NPZ. Współpraca na szczeblu centralnym, pomiędzy podmiotami zobowiązanymi do realizacji NPZ, pomimo stworzenia ram instytucjonalnych, odbywała się w sposób doraźny i dotyczyła pojedynczych zagadnień.

¹³⁴ Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (P/19/060).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Brak jasno zdefiniowanego pojęcia zdrowia publicznego i nieprecyzyjne określenie zadań spowodowało problemy z definiowaniem działań podejmowanych w ramach NPZ. W wielu przypadkach każde działanie mające wpływ na zdrowie człowieka traktowano jako zadanie zdrowia publicznego, niezależnie czy była to profilaktyka zdrowia, działania związane z medycyną naprawczą, pomoc społeczna, ochrona środowiska czy poprawa infrastruktury drogowej.

Efektom braku jasno zdefiniowanego pojęcia zdrowia publicznego i nieprecyzyjnego określenia zadań oraz niewystarczającej współpracy między podmiotami zobowiązanymi do realizacji NPZ były m.in. nierzetelne informacje, przekazane Ministrowi Zdrowia, o podjętych lub zrealizowanych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego. Błędy stwierdzono w informacjach sporządzonych przez 95% jednostek objętych kontrolą. Tym samym Minister Zdrowia przekazał Radzie Ministrów nierzetelną informację o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego w roku 2016 i 2017. Informacja ta nie odzwierciedlała faktycznego zakresu realizowanych zadań, ich liczby oraz kosztów. Wprowadzony przez Ministra Zdrowia elektroniczny system sprawozdawczy wyeliminował tylko część błędów m.in. przypisywanie zadań do nieistniejących celów operacyjnych NPZ.

W okresie objętym kontrolą nie monitorowano wpływu działań podejmowanych w ramach NPZ na zdrowie mieszkańców. Sześć jednostek samorządu terytorialnego, z 16 kontrolowanych, nie określało lub nieprawidłowo określało cele i mierniki realizowanych zadań.

Ocena osiągnięcia celu strategicznego NPZ, którym jest m.in. wydłużenie życia w zdrowiu i poprawa zdrowia, będzie możliwa dopiero po kilku latach od zakończenia tej edycji NPZ. Tym niemniej należy zauważyć, że w trakcie realizacji NPZ wartość niektórych wskaźników monitorowania celów uległa pogorszeniu. Według danych GUS skróciła się oczekiwana długość życia oraz oczekiwana długość życia w zdrowiu. Zmniejszyła się również liczba urodzeń żywych. Według badań CBOS, przeprowadzonych w 2019 roku, wzrósł o 8 punktów procentowych, w porównaniu do roku 2014, odsetek Polaków mających problem z nadwagą i otyłością.

NIK corocznie przeprowadza również kontrolę **realizacji zadań Narodowego Funduszu Zdrowia**¹³⁵. W ocenie NIK w 2019 r. NFZ wykonywał powierzone mu ustawowe zadania. Jednak ich realizacja nie zawsze przebiegała w pełni prawidłowo. Wzrost nakładów pozwolił na zmniejszenie, drugi rok z rzędu, łącznej liczby osób oczekujących na świadczenia, lecz nie dotyczyło to wszystkich usług medycznych. NIK pozytywnie oceniła rozszerzenie katalogu świadczeń objętych nielimitowanym finansowaniem o świadczenia diagnostyki obrazowej i zabiegi usunięcia zaćmy oraz zwiększenie finansowania endoprotezoplastyki stawu biodrowego i stawu kolanowego. Skutkowało to wzrostem liczby wykonywanych świadczeń i zmniejszeniem liczby oczekujących na nie. Poprawa dostępu do wskazanych świadczeń dokonana została bez adekwatnego zwiększenia nakładów na specjalistyczne leczenie ambulatoryjne. Przy jednoczesnym wzroście kosztów świadczeń w rodzaju leczenie szpitalne świadczy to o utrwaleniu niekorzystnej struktury udzielania świadczeń w systemie ochrony zdrowia, tj. na leczeniu pacjentów przede wszystkim w szpitalach a nie w trybie ambulatoryjnym.

NIK negatywnie oceniła wprowadzanie współczynników korygujących, zwiększających finansowanie świadczeń, bez określenia w stosunku do świadczeniodawców wymagań w zakresie poprawy ich dostępności lub jakości. Dynamiczny, także w kwotach bezwzględnych, wzrost nakładów na świadczenia, jaki miał miejsce w roku 2019 i latach poprzedzających, nie zwalnia bowiem Funduszu z obowiązku kierowania się celowością i gospodarnością w wydatkowaniu dostępnych środków.

NIK zwróciła ponadto uwagę na stale rosnący udział kosztów dodatkowych wynagrodzeń personelu medycznego w wydatkach Funduszu. Dynamika ich wzrostu była ponad czterokrotnie wyższa niż w przypadku kosztów świadczeń (45,5% do 11,2%). Nieujmowanie dodatkowych wynagrodzeń w cenie świadczenia zmniejsza przychody NFZ za świadczenia udzielone na podstawie przepisów o koordynacji.

¹³⁵ Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2019 r. (P/20/052).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Brak obiektywnego systemu pomiaru założonych celów Planu Pracy Centrali NFZ na 2019 r. spowodował, że Plan nie był efektywnym narzędziem kontroli zarządczej. Nie ujęto w nim zasadniczych zadań komórek organizacyjnych Centrali NFZ. Plan nie zapewniał także osobom zarządzającym i pracownikom rzetelnych informacji potrzebnych do realizacji zadań, jak również nie pozwalał na dokonanie rzetelnej oceny stopnia realizacji celów.

Mając na uwadze konieczność zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Centrali Funduszu i skuteczne wdrażanie standardów kontroli zarządczej, w ocenie NIK zasadne jest podjęcie przez Prezesa NFZ następujących działań: przeprowadzenie analizy wzrostu liczby oczekujących na świadczenia w zakresie onkologii w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej i podjęcie w oparciu o jej wyniki działań ograniczających ten wzrost, zwiększenie dostępności opieki kompleksowej nad pacjentami po zawale mięśnia sercowego, w szczególności w województwach, w których dotąd nie była zapewniona, podjęcie działań zmierzających do tego, aby zwrot kosztów za wykonane świadczenia zdrowotne na rzecz obywateli krajów objętych przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego uwzględniał koszty dodatkowych wynagrodzeń personelu medycznego, zapewnienie wiarygodności i rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach okresowych, wprowadzenie systemu definiowania zwymiarowanych celów dla określania współczynników korygujących i oceny efektów ich implementacji, uwzględnienie standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych przy tworzeniu i realizacji planu pracy.

Ważnym zagadnieniem z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania ochrony zdrowia jest **funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego**¹³⁶. Ratownictwo medyczne ma kluczowe znaczenie dla poczucia bezpieczeństwa obywateli, ponieważ niesie pomoc nie tylko w przypadku pojedynczych zdarzeń związanych z zagrożeniem życia i zdrowia, ale również w sytuacji wystąpienia zdarzeń o charakterze masowym. Szpitalne oddziały ratunkowe i zespoły ratownictwa medycznego wyposażone były w niezbędny do udzielania świadczeń sprzęt i leki, jednak stan zatrudnienia lekarzy w systemie PRM nie był dostosowany do istniejących potrzeb. W efekcie lekarze pracowali po kilkaset godzin miesięcznie (do 625 h) i pełnili dyżury nieprzerwanie przez kilkadziesiąt godzin (do 144 h), a specjalistyczne zespoły ratownictwa medycznego wyjeżdżały do osób będących w stanie poważnego zagrożenia zdrowotnego bez lekarza.

Organy administracji rządowej odpowiedzialne za organizowanie, planowanie, koordynowanie i nadzór nad realizacją zadań systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, tj. Minister Zdrowia oraz wojewodowie, nie stworzyły warunków do sprawnego funkcjonowania tego systemu. Pomimo wprowadzonej zmianami do ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym reorganizacji systemu PRM oraz zwiększenia nakładów na jego funkcjonowanie, nie wyeliminowano najważniejszych, istniejących od wielu lat problemów. Należą do nich niewystarczające zasoby kadrowe (w systemie brakuje ok. 1500 lekarzy medycyny ratunkowej), obciążenie szpitalnych oddziałów ratunkowych pacjentami niewymagającymi udzielenia świadczeń medycyny ratunkowej, długi czas oczekiwania w tych oddziałach na uzyskanie pomocy medycznej, przekraczanie określonych parametrów czasu dotarcia zespołów ratownictwa medycznego do osób będących w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Na efektywność i sprawność funkcjonowania systemu PRM negatywnie wpłynęły nieprawidłowości w realizacji dwóch kluczowych projektów, powodujące opóźnienia w rozbudowie Systemu Wspomagania Dowodzenia PRM (SWD PRM) oraz wdrożeniu systemu zarządzającego trybami obsługi pacjenta w szpitalnym oddziale ratunkowym (TOPSOR). Główną przyczyną nieprawidłowości był fakt powierzenia realizacji tak skomplikowanych i wymagających specjalistycznej wiedzy projektów informatycznych Lotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu – jednostce świadczącej inne, istotne dla systemu PRM, usługi. NIK zwraca uwagę, że taki stan rzeczy może utrudnić poprawę standardów opieki medycznej, jak też spowodować kolejne nieprawidłowości, a także dalsze opóźnienia we wdrażaniu obydwóch projektów.

Z uwagi na błędy i opóźnienia we wdrażaniu w pełni funkcjonalnego Systemu Wspomagania Dowodzenia PRM oraz niejednolity sposób wykazywania przez podmioty lecznicze liczby pacjentów będących w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego i przewlekłość zleconych przez Ministra postępowań kontrolnych, Minister Zdrowia nie dysponował rzetelnymi danymi dotyczącymi liczby pacjentów będących w stanie nagłego zagrożenia zdrowia oraz jakości udzie-

¹³⁶ Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego (P/19/105).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

lanych świadczeń ratownictwa medycznego. Brak takich informacji ograniczał Ministrowi Zdrowia możliwość skutecznego usprawniania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego i sprawowania nad nim nadzoru.

Również wojewodowie w żadnym ze skontrolowanych województw nie stworzyli warunków organizacyjnych pozwalających na uzyskanie przez zespoły ratownictwa medycznego, określonych w art. 24 ustawy o PRM, parametrów czasu dotarcia do osób będących w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego (z wyjątkiem osób, u których doszło do nagłego zatrzymania krążenia). W trzech (na pięć skontrolowanych) województwach (zachodniopomorskim, lubuskim i kujawsko-pomorskim) nie zatrudniono dostatecznej liczby wojewódzkich koordynatorów ratownictwa medycznego, niezbędnych do zapewnienia całodobowej realizacji zadań.

NIK skontrolowała również w pokrewnym obszarze **funkcjonowanie szpitalnych oddziałów ratunkowych w województwie śląskim**¹³⁷. Szpitalny oddział ratunkowy to jednostka systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, która udziela pomocy pacjentowi w stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego. Świadczenia opieki zdrowotnej, których udziela się w SOR polegają na: wstępnej diagnostyce oraz podjęciu leczenia w zakresie niezbędnym do stabilizacji funkcji życiowych.

W wyniku kontroli Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych w pięciu placówkach medycznych w województwie śląskim, stwierdzono nieprawidłowości w trakcie realizacji świadczeń zdrowotnych polegające m.in. na niespełnieniu, w różnym zakresie, warunków realizacji świadczeń zdrowotnych przez SOR we wszystkich pięciu skontrolowanych szpitalach. W jednym ze szpitali SOR zlokalizowany był w pomieszczeniach tymczasowych – zaadoptowanych w tym celu na czas prowadzenia prac remontowych w dotychczasowej lokalizacji oddziału, które nie były dostosowane do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego. NIK stwierdziła przypadki wielodobowych, bez minimalnego odpoczynku dyżurów lekarzy np. we wszystkich skontrolowanych szpitalach omijano przepisy dopuszczając do sytuacji, w której lekarze zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, bezpośrednio przed lub po świadczeniu pracy pełnili dyżury na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych przez szpitale bezpośrednio z nimi lub podmiotami zewnętrznymi w wyniku czego czas pracy takich lekarzy wynosił nieprzerwanie ponad 31 godzin, a w skrajnych przypadkach nawet 55 godzin. Wystąpiły także przypadki, w których lekarze pracujący na SOR-ach (wyłącznie na podstawie zawartych ze szpitalem umów cywilnoprawnych), wykonywali swoje czynności nieprzerwanie przez ponad 24 godziny, często na dyżurach trwających ok. 50 godzin, w niektórych przypadkach – 72 godziny, a nawet 96 godzin. W trzech z pięciu szpitali, stwierdzono przypadki braku stałej obecności co najmniej jednego tzw. lekarza systemu (mającego wymagane przepisami kwalifikacje), a w czterech skontrolowanych oddziałach, w niektóre dni nie było lekarzy zatrudnionych na SOR-ach, zaś świadczeń udzielali lekarze wezwani z dyżurów na innych oddziałach.

Stwierdzono również przypadki wykazywania w załączniku do umowy z NFZ lekarzy dyżurujących na oddziale, podczas gdy faktycznie nie świadczyli oni pracy. Nierzetelnie prowadzono zbiorczą i indywidualną dokumentację medyczną pacjentów SOR np. w jednym szpitalu tylko dla części leczonych tam osób prowadzono historie choroby (dla pozostałych sporządzono wyłącznie karty informacyjne z leczenia szpitalnego). Niedostosowanie (w dwóch szpitalach) zasad segregacji medycznej pacjentów do nowych przepisów, zdaniem NIK utrudniało możliwość zweryfikowania tego jak szybko i czy adekwatnie do potrzeb udzielono chorym pomocy.

Kontrola **wykonywania działalności leczniczej przez Wojewódzką Stację Pogotowia Ratunkowego w Olsztynie, z uwzględnieniem wybranych aspektów polityki kadrowej i ekonomiczno-finansowej**¹³⁸ została podjęta przez NIK na wniosek Poseł na Sejm RP Iwony Arent w związku z niepokojącymi sygnałami przekazanymi do jej biura poselskiego. Niepokój budziły problemy wynikające z decyzji o zaprzestaniu działalności trzyosobowych zespołów wyjazdowych w karetkach i zastąpieniu ich zespołami dwuosobowymi. Wykonywanie świadczeń ratownictwa medycznego przez takie zespoły jest prawnie dopuszczalne, jednak może pociągać za sobą szereg negatywnych konsekwencji. Kontrola NIK wykazała, że zmniejszenie zatrudnienia nie spowod-

¹³⁷ Funkcjonowanie szpitalnych oddziałów ratunkowych w województwie śląskim (I/19/007/LKA).

¹³⁸ Wykonywanie działalności leczniczej przez Wojewódzką Stację Pogotowia Ratunkowego w Olsztynie, z uwzględnieniem wybranych aspektów polityki kadrowej i ekonomiczno-finansowej (S/19/001/LOL).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

wało redukcji obsady zespołów podstawowych ratownictwa medycznego, ani też nie wpłynęło w istotny sposób na skalę udzielanej pomocy. Znaczna fluktuacja kadrowa w Stacji w niewielkim tylko stopniu spowodowana była niezadowolaniem z warunków pracy i wynikała przede wszystkim ze zmian w organizacji służby zdrowia na szczeblu ustawowym. Analiza wynagrodzeń wybranych do badania łącznie 28 osób (po siedmiu ratowników medycznych, dyspozytorów, pielęgniarek i pracowników administracyjnych) zatrudnionych na podstawie umowy o pracę wykazała, że we wszystkich przypadkach pracownikom przyznano wynagrodzenie zasadnicze oraz zmienne składniki wynagrodzenia zgodnie z zasadami oraz w wysokości określonej w obowiązującym w WSPR Regulaminie wynagradzania¹³⁹. W przypadku personelu medycznego nie wystąpiły dysproporcje w wysokości wynagrodzenia zasadniczego wśród pracowników, którzy posiadali podobne wykształcenie i kwalifikacje oraz podobny staż pracy.

Stwierdzono również, że wynagrodzenia zasadnicze pracowników administracyjnych (poza kierownikami) nie były znacząco wyższe od wynagrodzeń zasadniczych personelu medycznego i wynosiły od 3250,0 zł do 4000,0 zł.

W przypadku personelu medycznego zatrudnionego na podstawie umów kontraktowych średnie miesięczne wynagrodzenie (wartości przyznanych pielęgniarkom, ratownikom medycznym oraz dyspozytorom w ramach dodatkowych środków wynikających z rozporządzeń Ministra Zdrowia.) w badanym okresie wyniosło, w przypadku: lekarzy – od 4673,51 zł w 2017 r. do 5153,77 zł w 2019 r., ratowników medycznych – odpowiednio od 4252,38 zł do 4522,56 zł, pielęgniarek – od 2264,3 zł do 2682,64 zł zaś dyspozytorów medycznych – od 3554,66 zł do 3928,01 zł.

Wynagrodzenia personelu medycznego były adekwatne do uregulowań wynikających z obowiązującego w Stacji regulaminu wynagradzania.

Badania kontrolne NIK pozwoliły na stwierdzenie, że obowiązujący w Polsce system **akredytacji podmiotów leczniczych**¹⁴⁰ nie zapewnia trwałości rozwiązań pro jakościowych, zaś standardy akredytacyjne wymagają istotnych zmian. Legitymowanie się przez szpitale certyfikatami nie było równoznaczne ze spełnianiem przez nie standardów, nawet tych, które akredytujący uznali za wdrożone. Żaden z kontrolowanych szpitali nie prowadził w trakcie uzyskiwania akredytacji działalności zgodnie z każdym z zestawu standardów analizowanych przez NIK. W 3/4 szpitali objętych kontrolą NIK po uzyskaniu certyfikatu akredytacyjnego nie zapewniono dotrzymania standardów, które Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia (CMJ) w trakcie wizytacji uznało za wdrożone.

Zamiast stałego prowadzenia działalności zgodnie ze standardami, szpitale koncentrowały się na samym uzyskiwaniu certyfikatu akredytacyjnego, co podnosiło prestiż placówki. Ponad połowa ankietowanych przez NIK pacjentów wskazała bowiem na to, że przy wyborze szpitala kierowali się oni faktem posiadania akredytacji przez dany podmiot. Poza tym od 2018 r. posiadanie certyfikatu dawało wymierne korzyści finansowe w ramach ryczałtu systemu zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych.

Część standardów z 2009 r. była tak skonstruowana, że CMJ nie miało możliwości ich rzetelnego sprawdzenia i oceny szpitala w sposób adekwatny do stanu faktycznego. W konsekwencji szpitale nie otrzymywały jasnych wskazówek, jakie działania pro jakościowe powinny podjąć, aby funkcjonować zgodnie z założeniami akredytacji. Pomimo niejednoznaczności wytycznych zawartych w standardach z 2009 r., pozwalających na stosowanie nieostrych kryteriów oceny, w CMJ nie wypracowano jednolitego podejścia do ich interpretacji. Skutkowało to punktowaniem przez wizytatorów poszczególnych standardów w sposób uznaniowy i nieadekwatny do stanu faktycznego oraz otrzymywaniem przez szpitale zapewnienia, że funkcjonują zgodnie ze standardami, pomimo iż tak nie było. Organizacja procesu akredytowania szpitali nie gwarantowała zatem otrzymywania przez nie ocen odpowiadających założeniom zawartym w standardach z 2009 r. Ponadto w trakcie procedury akredytacyjnej stwierdzono w CMJ nieprawidłowości o charakterze formalnym oraz związane z nierzetelnym punktowaniem szpitali.

¹³⁹ Zarządzenie nr 5/2015 z dnia 9.02.2015 r. Dyrektora WSPR w sprawie wprowadzenia tekstu jednolitego Regulaminu Wynagradzania Pracowników WSPR w Olsztynie.

¹⁴⁰ Akredytacja podmiotów leczniczych (P/19/095).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Minister nie prowadził rzetelnego nadzoru nad działalnością CMJ i nie wygzekwował poprawy treści standardów. Niepodejmowanie tych działań usprawiedliwiano pracami nad projektem ustawy o jakości w ochronie zdrowia i bezpieczeństwie pacjenta. Jednak toczyły się one w ministerstwie opieszale. Minister nie dochował też ustawowego obowiązku powołania członków rady akredytacyjnej na kolejną kadencję, co skutkowało pełnieniem tej funkcji przez 2/3 jej członków z przekroczeniem dopuszczalnego czasu maksymalnie dwóch kadencji.

NIK skontrolowała również **monitorowanie niepożądanych działań leków**¹⁴¹. Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia sposób funkcjonowania systemu monitorowania niepożądanych działań leków (ndl), będącego istotnym elementem nadzoru nad bezpieczeństwem stosowania leków. Nieidentyfikowanie ndl w kontrolowanych szpitalach i zaniechanie ich zgłaszania przez osoby wykonujące zawody medyczne do urzędu lub podmiotów odpowiedzialnych, nie pozwala na dokładne poznanie zagrożeń towarzyszących farmakoterapii, a w konsekwencji na ograniczenie niekorzystnych następstw stosowania leków.

Prawidłowa realizacja zadań związanych z identyfikacją, zgłaszaniem niekorzystnych reakcji polekowych oraz prowadzeniem analiz ndl, nie była zapewniona w żadnym z kontrolowanych szpitali. Osoby wykonujące zawody medyczne w kontrolowanych szpitalach nie wypełniały ciężących na nich obowiązków, określonych przepisami prawa farmaceutycznego oraz nierzetelnie realizowały zadania dotyczące zgłaszania ndl określone w procedurach wewnętrznych szpitali. NIK ustaliła, że liczba zgłoszeń ndl w kontrolowanych jednostkach powinna być co najmniej dwukrotnie wyższa niż to faktycznie miało miejsce. Według danych kontrolowanych szpitali na 10 tys. hospitalizacji wystąpiło w badanym okresie 2,2 ndl, podczas gdy wskaźnik ten powinien być nie niższy niż 4,6.

Osoby wykonujące zawody medyczne, na skutek stosowania błędnej interpretacji definicji ndl, bądź jej nieznamości, nie uznały za ndl ponad 300 następstw stosowania leków, mimo że spełniały one przesłanki do takiej kwalifikacji. U 26% pacjentów, których dokumentacja była poddana analizie przez NIK (tj. 306 przypadków z 1190), odnotowane były rozpoznania wskazujące na możliwość wystąpienia ndl, objawy niekorzystnych reakcji polekowych, które personel medyczny wiązał z użyciem konkretnych produktów leczniczych oraz zakres działań podjętych wobec ich wystąpienia. Podkreślić należy, że spośród zakwestionowanych przez NIK przypadków, aż 85% (260 z 306) powinno, zgodnie z ustawową definicją, zostać uznanych za ciężkie ndl, ponieważ spowodowały one konieczność hospitalizacji.

Funkcjonujące w kontrolowanych szpitalach rozwiązania organizacyjne nie stwarzały warunków do prawidłowej realizacji obowiązków przez osoby wykonujące zawody medyczne, w zakresie zgłaszania ndl. W żadnym z nich nie wprowadzono rozwiązań wewnętrznych mających zapewnić identyfikowanie i klasyfikowanie ndl zgodnie z wymogami ustawowymi oraz nie prowadzono w wystarczającym zakresie akcji informacyjno-educacyjnych. W uregulowaniach wewnętrznych zawężano definicję ndl, wykluczając z niej następstwa stosowania leków poza szpitalem lub w dawkach innych niż terapeutyczne. W kontrolowanych szpitalach nie wdrażano skutecznie nadzoru i kontroli nad realizacją przez personel medyczny obowiązków związanych z przekazywaniem zgłoszeń niepożądanych działań leków, a udział aptek szpitalnych w monitorowaniu ndl był ograniczony. Skutkowało to z jednej strony nieprzekazaniem zgłoszeń niekorzystnych reakcji polekowych nieuznanych za ndl i brakiem wiedzy o ich wystąpieniu wśród osób odpowiedzialnych za monitorowanie niekorzystnych reakcji polekowych, z drugiej zaś niezgłoszeniem do urzędu 39% niepożądanych działań leków odnotowanych w dokumentacji pacjentów kontrolowanych szpitali lub niedotrzymaniem obowiązujących terminów zgłaszania (8%), a także nieprawidłowym klasyfikowaniem ndl (11%). Przy czym, w żadnym z kontrolowanych szpitali za ndl nie uznawano nop, pomimo istnienia takiego obowiązku ustawowego. Urząd, otrzymywał jedynie kopie zgłoszeń nop za pośrednictwem służb inspekcji sanitarnej.

Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych rzetelnie realizował część zadań w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii m.in. wydając komunikaty dotyczące bezpieczeństwa stosowania produktu leczniczego przeznaczone i skierowane bezpośrednio do osób wykonujących zawód medyczny lub ogółu społeczeństwa oraz podejmował szereg działań zmierzających

¹⁴¹ Monitorowanie niepożądanych działań leków (P/19/097).

do aktywizacji osób zobowiązanych lub uprawnionych do informowania o wystąpieniu niekorzystnych reakcji polekowych.

W urzędzie nie zapewniono jednak skutecznej realizacji zadań w zakresie monitorowania ndl, czego przejawem były wieloletnie zaległości w prowadzeniu analiz przyczynowo-skutkowych niepożądanych działań leków i przekazywaniu ich do zewnętrznych baz danych, dokonywania analizy przyczynowo-skutkowej oraz przekazywania zgłoszeń do zewnętrznych baz danych w terminach wskazanych przepisach prawa farmaceutycznego. Urząd ograniczył stan zaległości w analizie wpływających do niego zgłoszeń ndl sięgających pierwotnie do czterech lat. Jednak zaległości w przekazywaniu zgłoszeń do zewnętrznych baz danych zwiększyły się w badanym okresie z prawie 7 tys. zgłoszeń do niemal 19 tys.

Spełnianie wymogu terminowości wykonania analiz zgłoszeń ndl z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i przesłania ich do zewnętrznych baz danych jest niezwykle istotne z punktu widzenia dbałości o zdrowie i życie pacjentów. Zapewnienie skuteczności systemu monitorowania ndl uzależnione jest od wzmocnienia organizacyjnego urzędu. NIK wskazuje, że wraz ze wzrostem świadomości osób zobowiązanych i uprawnionych do zgłaszania niepożądanych działań leków, mogą w URPL pogłębiać się problemy z realizacją zadań statutowych związanych z monitorowaniem niekorzystnych reakcji polekowych.

Duże zainteresowanie społeczne budziła **dostępność terapii protonowej i wykorzystanie cyklotronów w Centrum Cyklotronowym Bronowice w Krakowie**¹⁴². NIK skontrolowała ten problem. Centrum Cyklotronowego Bronowice jest obecnie jedynym w Polsce ośrodkiem protonoterapii, która jest świadczeniem zdrowotnym, włączonym do tzw. koszyka świadczeń gwarantowanych. W wielu krajach ośrodki protonoterapii znajdują się w budowie lub są dopiero na etapie projektowym. Najwięcej ośrodków w budowie oraz w fazie projektowej jest w Chinach (16) oraz w USA (11). W latach 2015–2020 potencjał techniczny Centrum Cyklotronowego Bronowice w Krakowie, funkcjonującego w ramach Instytutu Fizyki Jądrowej Polskiej Akademii Nauk, nie był wykorzystywany optymalnie do leczenia onkologicznego. Minister Zdrowia i Narodowy Fundusz Zdrowia, wskutek niewystarczających działań, nie zapewnili pacjentom onkologicznym właściwego dostępu do jednej z najnowocześniejszych metod leczenia nowotworów. Narodowy Instytut Onkologii nie realizował rzetelnie postanowień umowy zawartej w 2016 r. z Małopolskim Odziałem Narodowego Funduszu Zdrowia na świadczenie protonoterapii. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zaprzestanie przez Instytut od kwietnia 2019 r. wykonywania protonoterapii nowotworów zlokalizowanych poza narządem wzroku na rzecz dzieci.

W ocenie NIK nieopracowanie przez Ministra Zdrowia strategii rozwoju protonoterapii w Polsce wpłynęło niekorzystnie na wdrożenie i upowszechnienie w Polsce nowatorskiej metody leczenia nowotworów oraz na organizację udzielania świadczeń. Minister dopiero w listopadzie 2019 r. powołał zespół mający za zadanie opracowanie strategii, pomimo informacji, od co najmniej 2013 r., o planowanym utworzeniu Centrum oraz o doświadczeniach związanych z protonoterapią nowotworów narządu wzroku.

Minister Zdrowia w czerwcu 2016 r., tj. po ośmiu miesiącach od otwarcia Centrum Cyklotronowego Bronowice, wprowadził do wykazu świadczeń gwarantowanych protonoterapię nowotworów zlokalizowanych poza narządem wzroku, natomiast pierwszego pacjenta poddano protonoterapii dopiero po 11 miesiącach od uruchomienia Centrum. W wyniku powyższego opóźnienia szacunkowe koszty pozostawiania przez CCB w gotowości do świadczenia protonoterapii wyniosły ok. 2482 tys. zł. W kontrolowanym okresie stwierdzono niską efektywność wykorzystania potencjału CCB, ponieważ leczeniu nowotworów zlokalizowanych poza narządem wzroku poddano zaledwie 360 pacjentów, wobec możliwości Centrum ustalonej na ok. 400 osób rocznie. Poziom świadczeń spowodowany był m.in. zawężoną listą wskazań zawartą w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu lecznictwa szpitalnego. Pomimo, że pierwotne zalecenia ekspertów dotyczyły kilkudziesięciu nowotworów złośliwych, jednak – na polecenie Ministra – lista przekazana Prezesowi Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, obejmowała wyłącznie dziesięć wskazań. W powyższym rozporządzeniu, na podstawie opinii AOTMiT, ostatecznie uwzględniono jedynie siedem przypadków nowotworów złośliwych kwalifikujących do protonoterapii. W konsekwencji tylko w latach 2016 – 2018 nie przyjęto

¹⁴² Dostępność terapii protonowej i wykorzystanie cyklotronów w Centrum Cyklotronowym Bronowice w Krakowie (P/20/065).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

do terapii 229 (53,4%) spośród 429 pacjentów z powodu nieujęcia w rozporządzeniu w sprawie świadczeń gwarantowanych, zdiagnozowanych u nich rodzajów nowotworów. Dopiero w 2019 r. listę poszerzono o kolejne dziewięć wskazań. W ocenie NIK, działania MOW NFZ na rzecz organizacji świadczeń i dostępności pacjentów pediatrycznych do protonoterapii nowotworów zlokalizowanych poza narządem wzroku były nierzetelne i nieskuteczne. Przeprowadzone w lipcu 2016 r. postępowanie konkursowe mające wyłonić świadczeniodawcę protonoterapii nowotworów zlokalizowanych poza narządem wzroku, doprowadziło do zawarcia tylko jednej umowy – obejmującej zarówno terapię dorosłych, jak i dzieci – z Instytutem Onkologii Oddział w Krakowie, który nie był przygotowany do prowadzenia terapii protonowej dzieci. Od 30 września 2016 r. Instytut zawierał umowy podwykonawstwa z Uniwersyteckim Szpitalem Dziecięcym w Krakowie, jednak ostatnia z nich wygasła 7 kwietnia 2019 r., dlatego świadczenia protonoterapii nie były w ogóle udzielane pacjentom pediatrycznym. Do dnia zakończenia kontroli ani Instytut Onkologii, który w związku z zawartą umową z Małopolskim Oddziałem Wojewódzkim NFZ był odpowiedzialny za realizację świadczeń, ani Małopolski Oddział NFZ, nie zapewнили pacjentom dziecięcym dostępu do protonoterapii.

W wyniku kontroli **przygotowanie i realizacja Regionalnego Programu Zdrowotnego w zakresie zapobiegania i wczesnego wykrywania cukrzycy typu 2**¹⁴³ ustalono, że opracowany w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego projekt Regionalnego Programu Zdrowotnego w zakresie zapobiegania i wczesnego wykrywania cukrzycy typu 2. mimo wymogu wynikającego z art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁴⁴, nie został skonsultowany z właściwymi terytorialnie gminami i powiatami. Projekt RPZ uzyskał pozytywną opinię Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (dalej: AOTMiT), pod warunkiem uwzględnienia zawartych w niej uwag, przy czym nie wszystkie z tych uwag faktycznie zostały uwzględnione. Ponieważ deklarowano uwzględnienie wszystkich uwag Prezesa AOTMiT, działanie Urzędu w tym zakresie było nierzetelne. Co istotne, nie uwzględniono m.in. tych uwag, które odnosiły się do konstrukcji celów RPZ i mierników jego efektywności, co w dalszej perspektywie może uniemożliwić uzyskanie oczekiwanych efektów realizacji Programu.

Przyjęty w ramach konkursów na realizację RPZ system wyboru projektów był zgodny z obowiązującymi przepisami. Konkursy na realizację projektów objętych Programem przeprowadzone zostały również zgodnie z przepisami. Trzy ogłoszone nabory na wdrożenie RPZ nie wyłoniły wykonawców Programu, z uwagi na brak złożonych wniosków. Problemem wskazywanym przez podmioty zainteresowane realizacją Programu było niedoszacowanie kosztów poszczególnych działań, w związku z czym zwiększono środki na realizację tych projektów. Ostatecznie jako wykonawcę Programu w województwie świętokrzyskim, wybrano Uzdrowisko Busko-Zdrój S.A.

Kontrola NIK przeprowadzona w tym podmiocie wykazała m.in., że realizacja przez Uzdrowisko zadań związanych z projektami mającymi na celu wdrożenie Programu przebiegała w nieprawidłowy sposób, skutkujący znacznymi opóźnieniami. Choć od zawarcia umów o dofinansowanie ww. projektów do zakończenia kontroli upłynęło ponad 40% czasu przewidzianego na realizację RPZ, nadal nie rozpoczęto – stanowiących I etap Programu – badań przesiewowych, w wyniku których osoby z otyłością mają być objęte, planowanym w II etapie, kompleksowym wsparciem pozwalającym ograniczyć ryzyko wystąpienia cukrzycy typu 2., zaś osoby z podwyższonym poziomem glukozy we krwi skierowane do podjęcia dalszej diagnostyki w ramach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej. Przez 14 miesięcy od zawarcia umów podejmowane były wyłącznie działania organizacyjne, co rodziło ryzyko rozwiązania przez Instytucję Zarządzającą tych umów w trybie natychmiastowym.

Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące zarówno sposobu sporządzenia wniosków o dofinansowanie projektów jak i organizacji działań zmierzających do wdrożenia RPZ, mogą – zdaniem NIK – uniemożliwić uzyskanie oczekiwanych efektów realizacji Programu, a co za tym idzie osiągnięcie jego celów oraz uniemożliwią prawidłowe monitorowanie RPZ jak również przeprowadzenie rzetelnej ewaluacji, a tym samym należyte przygotowanie wymaganego Raportu końcowego z realizacji programu polityki zdrowotnej.

¹⁴³ Przygotowanie i realizacja Regionalnego Programu Zdrowotnego w zakresie zapobiegania i wczesnego wykrywania cukrzycy typu 2 (I/20/001/LKI).

¹⁴⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1398, ze zm.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Z ustaleń kontroli wynikało, że z uwagi na wysokie ryzyko niezakończenia w terminie realizacji zadań objętych Programem, realna była obawa konieczności zwrotu środków publicznych przyznaných Uzdrawisku na wdrożenie jego założeń.

NIK skontrolowała również **funkcjonowanie Instytutu Matki i Dziecka w Warszawie**.¹⁴⁵ W ocenie NIK, zakres prowadzonych w Instytucie Matki i Dziecka w Warszawie badań naukowych i prac rozwojowych był zgodny ze statutem i odpowiadał statusowi Instytutu, jako placówki badawczej. Rada Naukowa rzetelnie realizowała swoje zadania. Efekty zrealizowanych projektów naukowych i rozwojowych wykorzystywano w działalności klinicznej i edukacyjnej Instytutu. Spełniono wymogi formalne w badanych procedurach prowadzenia badań klinicznych. Zapewniono możliwość podnoszenia kwalifikacji kadry naukowej Instytutu poprzez m.in. współpracę krajową i zagraniczną, szkolenia czy udział w konferencjach.

Organizacja i zakres prowadzonej działalności medycznej Instytutu odpowiadały wysokim kwalifikacjom zatrudnionego personelu medycznego oraz wyposażeniu w aparaturę medyczną. W objętych kontrolą jednostkach organizacyjnych IMiD zarówno skład personelu medycznego, jak i wyposażenie w sprzęt były zgodne z postanowieniami umów z NFZ i rozporządzeń Ministra Zdrowia. Instytut zapewnił bieżący dostęp pacjentów do planowego leczenia i prawidłowo prowadził listy oczekujących, które były oceniane terminowo przez Zespół Oceny Przyjęć Pacjentów.

W latach objętych kontrolą, sytuacja ekonomiczno-finansowa Instytutu pogorszyła się. We wszystkich tych latach odnotowywano ujemny wynik finansowy. Strata z działalności wzrosła w latach 2016–2019, a także pogorszyły się wskaźniki charakteryzujące sytuację finansową Instytutu. Zastrzeżenia NIK dotyczyły głównie zwiększenia stanu należności i zobowiązań Instytutu oraz zapłaty odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

Dwie osoby wykonujące inny zawód niż zawód lekarza zostały powołane do składu komisji bioetycznej na kadencje w latach 2015–2017 i 2018–2021, pomimo że IMiD był ich pracodawcą. Naruszono w ten sposób § 3 ust. 3 rozporządzenia ws. komisji bioetycznych, zgodnie z którym osoba wykonująca inny zawód niż zawód lekarza nie może być członkiem komisji bioetycznej, jeżeli podmiot powołujący komisję jest jej pracodawcą.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła następujące wnioski o zintensyfikowanie działań restrukturyzacyjnych m.in. poprzez pełne wdrożenie „Programu restrukturyzacyjnego” uwzględniającego uwagi Ministra Zdrowia, kontynuowanie działań zmierzających do wyegzekwowania należności oraz podjęcie działań organizacyjnych, które wyeliminują przypadki nieterminowego regulowania zobowiązań i zapłaty odsetek z tego tytułu, dostosowanie składu komisji bioetycznej do wymogów rozporządzenia ws. komisji bioetycznych.

Problemem pozostaje wciąż **dostępność leczenia psychiatrycznego dla dzieci i młodzieży**¹⁴⁶. System leczenia psychiatrycznego dzieci i młodzieży nie zaspokaja w pełni potrzeb tej populacji pacjentów oraz nie zapewnia kompleksowej i powszechnie dostępnej psychiatrycznej opieki zdrowotnej. W okresie objętym kontrolą, w województwach lubuskim, opolskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim nie funkcjonował żaden oddział psychiatryczny dzienny, zaś w województwie podlaskim brakowało całodobowego, stacjonarnego oddziału dla dzieci i młodzieży. Zmniejszyła się również liczba świadczeniodawców udzielających ambulatoryjnych świadczeń psychiatrycznych. Jednocześnie dostępność do tej formy opieki dla dzieci i młodzieży była zależna od miejsca zamieszkania, utrudniona w małych miastach i na wsi.

W lecznictwie stacjonarnym, w przypadkach gdy w oddziałach psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży brakowało miejsc, małoletni pacjenci trafiali niekiedy na oddziały dla dorosłych. Skontrolowane szpitale zapewniły obsadę kadrową wymaganą przepisami. Natomiast problem z obsadą lekarską i zabezpieczeniem ciągłości leczenia (udzielania świadczeń) miała część świadczeniodawców w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej, co prowadziło, w niektórych przypadkach, do przerwania leczenia. Kadra lekarska była nierównomiernie rozmieszczona pomiędzy poszczególnymi regionami kraju. Różnice, biorąc pod uwagę liczbę psychiatrów dziecięcych

¹⁴⁵ *Funkcjonowanie Instytutu Matki i Dziecka w Warszawie (R/19/003/KZD).*

¹⁴⁶ *Dostępność leczenia psychiatrycznego dla dzieci i młodzieży (w latach 2017–2019) (P/19/059).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

przypadających na 10 tysięcy dzieci i młodzieży, były nawet ponad czterokrotne. Nie wprowadzono rozwiązań, które mogły ograniczyć zróżnicowanie terytorialne w dostępie do leczenia psychiatrycznego dla małoletnich pacjentów. Nie opracowano również metody określania zapotrzebowania na lekarzy specjalistów, by zapewnić ich odpowiednią liczbę. Minister Zdrowia nie wskazał minimalnej liczby psychiatrów dzieci i młodzieży, niezbędnej do pełnego zabezpieczenia leczenia psychiatrycznego dla tej grupy pacjentów.

Niekorzystna była również struktura wiekowa kadry lekarskiej, bowiem 32% specjalistów miało powyżej 55 lat. W najbliższych latach ten problem może się pogłębić, gdyż tylko niewielka część przyznanych przez Ministra Zdrowia miejsc szkoleniowych dla rezydentów została obsadzona. Minister wpisał wprawdzie psychiatrię dzieci i młodzieży na listę specjalności priorytetowych, ale nie spowodowało to istotnego zwiększenia zainteresowania lekarzy wyborem specjalizacji w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży.

Profilaktyka zaburzeń psychicznych była niewystarczająca. W ponad połowie skontrolowanych placówek udzielających świadczeń ambulatoryjnych nie prowadzono profilaktyki zaburzeń psychicznych, uzasadniając to realizacją tych zadań przez szkoły (pedagoga lub psychologa szkolnego) lub poradnie psychologiczno-pedagogiczne. Tymczasem prowadzenie profilaktyki zaburzeń psychicznych w szkole utrudnia duża liczba uczniów przypadająca na jednego pedagoga czy psychologa.

Odpowiednią profilaktykę adresowaną do dzieci i młodzieży oraz skuteczną terapię ma zapewnić model leczenia środowiskowego, stanowiący najbardziej efektywną formę opieki nad tą populacją. Minister Zdrowia rozpoczął wdrażanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych, które pozwolą na jego funkcjonowanie już po zakończeniu kontroli NIK.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała m.in. wnioski systemowe m.in. o: wprowadzenie przez Ministra Zdrowia rozwiązań organizacyjno-kadrowych, które ograniczą zróżnicowanie terytorialne w dostępie do świadczeń opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży, opracowanie modelu prognozowania zapotrzebowania na lekarzy specjalistów, z uwzględnieniem zmian demograficznych, by zapewnić niezbędną liczbę lekarzy, w tym lekarzy psychiatrów dzieci i młodzieży, spowodowanie równomiernego rozmieszczenia ośrodków i miejsc szkoleniowych w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży, określenie wskaźników minimalnej liczby lekarzy psychiatrów dzieci i młodzieży, które pozwolą zaspokoić potrzeby w lecznictwie stacjonarnym i ambulatoryjnym.

NIK skontrolowała również **funkcjonowanie Wolskiego Centrum Zdrowia Psychicznego**¹⁴⁷. Dostępność świadczeń w ramach opieki psychiatrycznej osób dorosłych jest niedostateczna, zarówno w oddziałach szpitalnych, jak i w lecznictwie ambulatoryjnym. Rosną kolejki w poradniach, a oddziały szpitalne nie mają wystarczającej liczby łóżek i personelu, aby zapewnić pomoc wszystkim pacjentom. Obserwuje się narastającą liczbę osób z zaburzeniami psychicznymi dokonujących prób samobójczych. W celu poprawy efektywności systemu ochrony zdrowia oraz poprawy jakości i bezpieczeństwa udzielania świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień, Minister Zdrowia ustalił program pilotażowy, którego celem jest przetestowanie nowych warunków organizacji i sposobu finansowania opieki psychiatrycznej osób dorosłych, w ramach nowo utworzonych centrów zdrowia psychicznego (CZP), które mają zapewnić środowiskowy model opieki nad pacjentem.

Celem kontroli jest zbadanie, czy w efekcie realizacji tego programu nastąpiła poprawa dostępu do świadczeń w przypadku osób z zaburzeniami psychicznymi zamieszkałymi na obszarze działania Centrum. Istotne jest także ustalenie, czy nowe warunki organizacji i sposób finansowania opieki psychiatrycznej (ryczałt na populację zamieszkującą określony obszar terytorialny) sprzyjają rozwojowi modelu środowiskowego.

Ponadto kontrola ma posłużyć efektywnemu przygotowaniu przyszłych kontroli NIK poświęconych problematyce lecznictwa psychiatrycznego, w tym w szczególności funkcjonowania opieki środowiskowej. Szpital Wolski jest jednym z pierwszych podmiotów leczniczych w kraju i pierwszym w Warszawie, który utworzył centrum zdrowia psychicznego (CZP).

¹⁴⁷ Funkcjonowanie Wolskiego Centrum Zdrowia Psychicznego (R/19/002/KZD).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Szpital Wolski zapewniał kompleksowe leczenie psychiatryczne osobom dorosłym, we wszystkich formach udzielania świadczeń, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego oraz w rozporządzeniu w sprawie programu pilotażowego w centrach zdrowia psychicznego. W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułowała uwag ani wniosków.

Kontrola **funkcjonowania Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Proszowicach**¹⁴⁸ została podjęta w związku z wnioskami posła na Sejm RP Włodzimierza Bernackiego oraz Senatora RP Zbigniewa Cichonia o przeprowadzenie kontroli dotyczącej planowanego zamknięcia lub przejścia przez podmiot zewnętrzny Oddziału Ginekologiczno-Położniczego i Noworodków SPZOZ w Proszowicach oraz złej kondycji finansowej szpitala grożącej upadłością. Celem kontroli była ocena czy podejmowane działania miały wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej Szpitala.

W wyniku kontroli w SP ZOZ w Proszowicach oceniono negatywnie sytuację ekonomiczno-finansową Szpitala w latach 2018–2019. Do jej istotnego pogorszenia przyczyniły się przede wszystkim zmiany na stanowisku dyrektora Szpitala, za które odpowiedzialny był Zarząd Powiatu Proszowickiego, a także nierzetelne i niegospodarne działania kierownictwa Szpitala w pierwszej połowie 2018 r. W tym właśnie okresie podjęto nierzetelnie przygotowane decyzje dotyczące polityki kadrowej oraz funkcjonowania oddziału ginekologicznego, które stanowiły przyczynę istotnego wzrostu kosztów prowadzonej działalności w 2018 r., tj. o 26,5% w stosunku do 2017 r., i wzrostu zobowiązań wymagalnych o 4640,1 tys. zł, tj. o 324,1% w stosunku do 2017 r. Ówczesne kierownictwo nie sprawowało żadnego nadzoru nad gospodarką finansową Szpitala. Skutkiem tych działań była powiększająca się strata, która na koniec 2018 r. wyniosła 7505,4 tys. zł, i której Szpital nie był w stanie pokryć we własnym zakresie. Strata na koniec 2019 r. wyniosła 5583,9 tys. zł wobec planowanej straty na poziomie 3750 tys. zł.

Częste zmiany na stanowisku dyrektora Szpitala destabilizowały zarządzanie Szpitalem i nie pozwoliły na skuteczną realizację działań mających na celu poprawienie rentowności Szpitala, a zawartych w Planie naprawczym na lata 2018–2021 oraz w Aktualizacji planu naprawczego na lata 2018–2021, pomimo że w II połowie 2018 r. i w 2019 r. sytuacja Szpitala uległa nieznacznej poprawie.

Zmiany kadrowe dokonane na oddziale ginekologicznym w I połowie 2018 r. nie przyniosły zakładanych efektów, a przyczyniły się do pogłębienia straty finansowej jego funkcjonowania. Nie udało się też przeprowadzić skutecznie żadnego z trzech wariantów restrukturyzacji oddziału ginekologicznego założonych w Planie naprawczym na lata 2018–2021.

Nadzór Starosty Proszowickiego nad działalnością Szpitala Powiatowego w Proszowicach w latach 2014–2019 nie był w pełni rzetelny i skuteczny oraz nie zapobiegł trudnej sytuacji finansowej tej jednostki. W efekcie Powiat musiał z własnych środków pokryć stratę Szpitala za 2018 r. w wysokości 5790 tys. zł.

W wyniku kontroli Delegatura w Krakowie skierowała do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Aktualnie Prokuratura Okręgowa w Krakowie prowadzi śledztwo sygn. akt PO I Ds. 4.2020 w sprawie: przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków przez pracowników Zarządu Powiatu Proszowickiego, to jest o przestępstwo z art. 231 § 1 kk, nadużycia udzielonych upoważnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę zobowiązaną do zajmowania się sprawami majątkowymi SP ZOZ w Proszowicach, to jest o przestępstwo z art. 296 § 3 kk w zw. z § 1 kk, poświadczenia nieprawdy w dokumentacji medycznej dwóch osób, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, to jest o przestępstwo z art. 271 § 3 kk w zw. z § 1 kk.

Najwyższa Izba Kontroli badała również **sytuację ekonomiczno-finansową Zespołu Opieki Zdrowotnej w Ostrowcu Św. z uwzględnieniem poziomu finansowania świadczeń opieki zdrowotnej**¹⁴⁹. Nadzór nad działalnością Zespołu Opieki Zdrowotnej sprawuje Rada Powiatu Ostrowieckiego. W kolejnych latach, objętych kontrolą, ZOZ ponosił coraz wyższe straty na działalności leczniczej, jak również stratę netto. Strata netto

¹⁴⁸ Funkcjonowanie Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Proszowicach (S/19/004/LKR).

¹⁴⁹ Sytuacja ekonomiczno-finansowa Zespołu Opieki Zdrowotnej w Ostrowcu Św. z uwzględnieniem poziomu finansowania świadczeń opieki zdrowotnej (S/19/011/LKJ).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

wyniosła na koniec 2015 r. – 2163,5 tys. zł, a na koniec 2018 r. – 16 552,3 tys. zł. Występowała ona pomimo wzrostu przychodów z działalności leczniczej, ponieważ towarzyszył im wzrost kosztów działalności. W 2015 r. stratę na działalności leczniczej odnotowano w 12 spośród 18 oddziałów Szpitala, a w 2018 r. – w 17 oddziałach. Największą wartościowo pozycję kosztów działalności leczniczej stanowiły koszty osobowe, tj. wynagrodzenia osobowe i bezosobowe, pochodne od wynagrodzeń. Zobowiązania na koniec września 2019 r. w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. wzrosły o 31 758,0 tys. zł (127,6%), w tym wymagalne o 21 194,5 tys. zł (466,5%).

Szpital nie rozliczył z podwykonawcą – G.V.M. Carint sp. z o.o. należności z tytułu nienależytego wykonywania zawartej z tą spółką umowy, stwierdzonego w wyniku kontroli przeprowadzonej w ZOZ przez Narodowy Fundusz Zdrowia Świętokrzyski Oddział Wojewódzki w Kielcach dotyczącej udzielania świadczeń z zakresu kardiologii.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wnioski dotyczące opracowania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w Szpitalu, zgodnie z przepisami ustawy o działalności leczniczej i rozporządzenia w sprawie norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych, podjęcia działań organizacyjnych mających na celu wyeliminowanie przypadków nieprzerwanego udzielania przez zbyt długi okres świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych w Szpitalu, rozliczenia z G.V.M.Carint Sp. z o.o. należności w kwocie 96 912,33 zł z tytułu nienależytego wykonywania przez tę spółkę umowy zawartej z ZOZ, stwierdzonego w następstwie kontroli przeprowadzonej przez ŚNFZ, wskazania podległości służbowej w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników zespołu ds. zamówień publicznych.

NIK zbadała również **wybrane aspekty funkcjonowania Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Lublinie**¹⁵⁰. Kontrolą objęto Regionalne Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Lublinie (dalej „Centrum”). W Centrum miały miejsce zmiany organizacyjne, które wiązały się ze wzrostem liczby umów cywilnoprawnych i zmniejszeniem liczby pracowników zatrudnionych na umowę o pracę. Rozwiązywanie umów o pracę odbywało się zgodnie z przepisami prawa. Centrum nie uniknęło jednak przypadków naruszania praw pracowników, w szczególności związanych z pracą w godzinach nadliczbowych oraz wypłacaniem dodatków do wynagrodzeń z tytułu pracy w dni wolne, co stwierdziły kontrole Państwowej Inspekcji Pracy.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w obszarze organizacji Centrum oraz zasad zatrudniania i wynagradzania pracowników dotyczyły: udostępnienia części pomieszczeń po zlikwidowanym Oddziale Terenowym w Lublinie Wojewódzkiemu Szpitalowi Specjalistycznemu im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego w Lublinie bez uzyskania zgody Ministra Zdrowia, koniecznej do przeprowadzenia takich działań, braku w aktach osobowych pracowników odpisów o przyznaniu wypłaconych im nagród, braku procedur rekrutacji pracowników w części dotyczącej przejrzystej ścieżki selekcji, zakończonej udokumentowanym wyborem kandydata w najwyższym stopniu spełniającego wymagania dla danego stanowiska, zatrudniania nowych lub dotychczasowych pracowników na stanowiskach nieprzewidzianych w obowiązujących przepisach prawa i wewnętrznym Regulaminie wynagradzania.

W Centrum nastąpiła znaczna poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej. Wymierne efekty finansowe przyniosły wzmożone działania w obszarach związanych z procesem poboru krwi. Ich efektem było nie tylko zwiększenie samowystarczalności województwa w niezbędne jednostki krwi, ale też istotny – o prawie 2,2 mln zł na przestrzeni lat 2017–2019 – wzrost przychodów za krew lub jej składniki wydane podmiotom leczniczym.

Kontrola NIK wykazała jednak nieprawidłowości w obszarze sytuacji ekonomiczno-finansowej dotyczące nieprecyzyjnego brzmienia cenników usług Centrum obowiązujących od 1 stycznia 2018 r. do 14 maja 2019 r., co powodowało niejednolite ich stosowanie i zaniżenie przychodów Centrum, jak też zaniechania dochodzenia należności od jednego z kontrahentów.

Dokonywanie wydatków na dostawy i usługi odbywało się, co do zasady, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi oraz przepisami prawa. Kontrola NIK wykazała jednak nieprawidłowości w tym obszarze dotyczące przyjęcia od audytora wewnętrznego dokumentów, które nie spełniały podstawowych wymogów określonych w przepisach prawa oraz zawarcia w 2017 i 2018 r. umów na udzielanie świadczeń zdrowotnych w zakresie kwalifikacji kandydatów na dawców krwi i szpiku, z pominięciem wymaganego trybu konkursowego.

¹⁵⁰ *Wybrane aspekty funkcjonowania Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Lublinie (S/19/003/LLU).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Centrum podejmowało działania mające na celu realizację zaleceń Instytutu Hematologii i Transfuzjologii sformułowanych w wyniku merytorycznej kontroli działalności jednostki. Wzmoczona aktywność Centrum w kontrolowanym okresie objęła m.in. akcje promujące krwiodawstwo, działania poprawiające komunikację z krwiodawcami, akcje terenowe poboru krwi, które – choć wiązały się niejednokrotnie z okresowym ograniczeniem dostępności oddziałów terenowych – przyczyniły się do poprawy efektów działalności statutowej Centrum. Wyniki działalności w zakresie poboru krwi uległy na przestrzeni lat 2017–2019 znaczącej poprawie. W 2019 r. liczba dawców była o 12,4% wyższa od liczby dawców zarejestrowanych w 2017 r. (w skali całego kraju wszystkie regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa odnotowały w tym okresie wzrost na poziomie 0,5%), zaś liczba donacji na terenie województwa lubelskiego wzrosła w 2019 r. o 13,3% wobec 2017 r. (w kraju – o 2,8%). Wzrost efektów działalności statutowej przyczynił się do zwiększenia samowystarczalności Centrum. W 2017 r. pozyskano 3,6 tys. jednostek krwi od innych regionalnych centrów, zaś w 2019 r. liczba pozyskanych w ten sposób jednostek spadła do 0,3 tys. Znacząco zmniejszyły się także koszty zakupu krwi w ww. okresie (z 693,5 tys. zł do 60,2 tys. zł). Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 512,4 tys. zł.

Ze względu na okres objęty kontrolą NIK nie stwierdzono wpływu epidemii COVID-19 na funkcjonowanie badanej działalności, niemniej jednak w złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach Dyrektor Centrum wskazała, że istniejąca sytuacja epidemiologiczna może utrudnić realizację przyjętych założeń w zakresie osiągnięcia przez Centrum pełnej samowystarczalności w zakresie zaopatrzenia w krew województwa lubelskiego.

Narastającym od lat problemem jest **organizacja, dostępność i jakość diagnostyki patomorfologicznej**¹⁵¹. W okresie objętym kontrolą dostęp do badań diagnostyki patomorfologicznej był utrudniony, a ich jakość w wielu przypadkach, budziła wątpliwości. Sposób organizacji i finansowania badań patomorfologicznych nie pozwalał na pełną ich dostępność i nie gwarantował jakości ich wykonania. Brak odrębnej wyceny tych procedur i uwzględnianie ich kosztów w ramach opłaty ryczałtowej w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej lub w jednorodnej grupie pacjentów, którą rozliczana jest hospitalizacja, powoduje wybór najtańszych metod diagnostycznych dla ograniczania kosztów. Podmioty lecznicze, z powodu ograniczonych środków na niezbędne inwestycje, nie są zainteresowane inwestowaniem w zakłady/pracownie diagnostyki patomorfologicznej. W efekcie lekarze specjaliści mają ograniczone perspektywy rozwoju, brakuje więc zainteresowanych podejmowaniem specjalizacji z dziedziny patomorfologii i neuropatologii.

Nierównomierne rozmieszczenie terytorialne zakładów patomorfologii, pracowni histopatologii i pracowni cytologicznych stanowi kolejną barierę w dostępie do tych świadczeń. Występowało ryzyko pogorszenia jakości wyników badań i opóźnienia w podejmowaniu decyzji o leczeniu z powodu opóźnień w przekazywaniu materiału tkankowego do zakładów/pracowni diagnostyki patomorfologicznej. Jak wynika z danych Instytutu Onkologii, 90% wyników badań histopatologicznych wykonanych w innych podmiotach zawierało opis wyniku badania i rozpoznanie, które nie mogło stanowić podstawy do podjęcia decyzji o sposobie leczenia pacjenta. Wymagało to wykonania powtórnych badań, co opóźniało leczenie pacjenta i generowało dodatkowe koszty. Badania patomorfologiczne, w blisko 70% skontrolowanych podmiotów, nie były wykonywane w warunkach zgodnych z przepisami prawa. Wskazuje to na brak wystarczającego nadzoru ze strony kierowników poszczególnych podmiotów nad funkcjonowaniem tego obszaru diagnostyki.

Zamawianie świadczeń diagnostyki patomorfologicznej prowadzono z naruszeniem przepisów ustawy o działalności leczniczej. W większości skontrolowanych podmiotów leczniczych umowy o udzielanie świadczeń diagnostyki patomorfologicznej z podmiotami zewnętrznymi nie zawierały wszystkich wymaganych postanowień, a w ich treści nie zawarto regulacji zabezpieczających interesy zlecającego. Zakłady/pracownie diagnostyki patomorfologicznej nie zawsze spełniały określone przepisami wymagania dotyczące rodzaju pomieszczeń i warunków sanitarno–technicznych. Ochrona pracowników wykonujących badania patomorfologiczne, narażonych na działanie szkodliwych czynników (formaldehyd) była niedostateczna.

W latach 2017–2019 Minister Zdrowia, mimo podejmowanych działań nie zapewnił pełnej dostępności dobrej diagnostyki patomorfologicznej. Nie przeprowadzono dokładnej analizy organizacji i finansowania diagnostyki pato-

¹⁵¹ Organizacja, dostępność i jakość diagnostyki patomorfologicznej (P/19/062).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

morfolologicznej i jej wpływu na funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia. Taka analiza powinna stanowić podstawę dalszych prac nad stworzeniem kompleksowych rozwiązań dotyczących poprawy jakości i dostępności tych świadczeń, stanowiących niezbędny element w leczeniu pacjentów. Nie dokonano również oceny rodzaju i skali wykonywanych badań, zakładów/pracowni patomorfologicznych funkcjonujących w systemie ochrony zdrowia, obciążenia pracą personelu (z wyjątkiem lekarzy) wykonującego te czynności, kosztów badań oraz ich udziału w kosztach świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Dopiero na początku 2019 r. zostały rozpoczęte prace nad wyceną tych świadczeń i określeniem kosztów diagnostyki patomorfologicznej.

W latach objętych kontrolą, w Ministerstwie Zdrowia podejmowano nieskuteczne próby rozwiązania problemu niedoboru kadry medycznej w dziedzinie patomorfologii, który jest skutkiem wieloletnich zaniedbań. Minister Zdrowia podjął, w latach 2017–2019, liczne i wszechstronne prace legislacyjne, obejmujące m. in. świadczenia patomorfologiczne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzenie standardów organizacyjnych w patomorfologii, choć w dalszym ciągu nie rozwiązano problemu standaryzacji wyniku (opisu) badania patomorfologicznego, który decyduje o dalszym leczeniu pacjenta. Brak standaryzacji może powodować konieczność powtarzania takiego badania, co opóźnia leczenie pacjenta i generuje dodatkowe koszty.

Minister rozpoczął również prace legislacyjne, które mają poprawić jakość diagnostyki patomorfologicznej oraz wypracować mechanizmy finansowania świadczeń z tego zakresu. Mają także zapewnić kompleksową opiekę nad pacjentami z nowotworami piersi, płuca, jelita grubego czy nad pacjentami z nowotworami układu krwiotwórczego i chłonnego, która uwzględni opiekę patomorfologiczną. Z uwagi na początkowy etap tych działań, nie można było dokonać oceny efektów i skuteczności proponowanych rozwiązań.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rozpoczęcie przez Ministra Zdrowia realizacji, od października 2019 r., projektu pn. Wsparcie procesu poprawy jakości w patomorfologii poprzez wdrożenie standardów akredytacyjnych oraz wzmocnienie kompetencji kadry zarządzającej podmiotami leczniczymi, na który przeznaczono łącznie 7,8 mln zł.

NIK sformułowała szereg wniosków pokontrolnych, m.in. wniosek *de lege ferenda* o pilną nowelizację przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie patomorfologii, w zakresie dotyczącym określenia standardu opisu wyniku badania patomorfologicznego, który powinien dostarczać informacje niezbędne do zaplanowania leczenia pacjenta, bez konieczności przeprowadzania bardziej szczegółowych badań tego samego typu.

Ważnym zagadnieniem dla pacjentów jest **opieka nad pacjentkami w przypadkach poronień i martwych urodzeń**¹⁵². W objętych kontrolą szpitalach pacjentkom, które poroniły, urodziły martwe dziecko lub których dziecko zmarło tuż po porodzie, nie zapewniono prawidłowej i wystarczającej opieki. Wynikało to z wadliwej organizacji procesu udzielania świadczeń oraz z nieprzestrzegania obowiązujących uregulowań, w tym standardów opieki okołoporodowej. Często opieka nad pacjentkami doświadczającymi tych szczególnych sytuacji, ograniczała się do udzielenia niezbędnej pomocy medycznej, nie zapewniała natomiast szerszego wsparcia zagwarantowanego obowiązującymi przepisami prawa.

Pacjentkom znajdującym się w szczególnych sytuacjach położniczych udzielano niezbędnych świadczeń medycznych, jednak nieprzestrzeganie przez szpitale – w różnej skali – standardów opieki okołoporodowej dotyczących tych pacjentek powodowało, że nie zapewniano im wystarczającej opieki. Wynikało to głównie z niedostrzegania przez kierujących podmiotami leczniczymi specyfiki pracy z takimi pacjentkami, realizacji w niewystarczającym stopniu potrzeb szkoleniowych personelu medycznego, dotyczących zwłaszcza komunikacji z pacjentkami oraz braku oczekiwanego wsparcia w radzeniu sobie ze stresem powstałym w związku ze sprawowaną opieką. Większość szpitali (68%) miała także problem z zapewnieniem pomocy przez odpowiednią do potrzeb liczbę lekarzy, na co wskazywały liczne przypadki udzielania świadczeń przez lekarzy pracujących nieprzerwanie nawet przez kilka dni. W ocenie NIK może to budzić wątpliwości co do jakości

¹⁵² Opieka nad pacjentkami w przypadkach poronień i martwych urodzeń (P/20/063).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

świadczonych usług medycznych, a tym samym zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentek i samych lekarzy. Dokumentacja medyczna pacjentek ponad połowy skontrolowanych szpitali (57%) była prowadzona nierzetelnie, bowiem nie pozwalała na ustalenie, czy świadczenia zostały im udzielone zgodnie ze wszystkimi standardami. Skala pomocy psychologicznej udzielonej pacjentkom była zróżnicowana i zależała przede wszystkim od organizacji pracy psychologa. Najwięcej pacjentek skorzystało ze wsparcia psychologicznego w tych szpitalach, w których psycholog był zatrudniony na oddziale ginekologiczno-położniczym.

W ponad połowie jednostek stwierdzono nieprawidłowości dotyczące postępowania ze zwłokami dzieci martwo urodzonych oraz poronionych. Proces ten był nierzetelnie dokumentowany, a stosowane wzory dokumentów potwierdzających decyzje pacjentek o skorzystaniu lub rezygnacji z prawa do pochówku dziecka, mogły wprowadzać w błąd i w konsekwencji uniemożliwiać pochówek. Sześć szpitali przekazywało zwłoki dzieci do badań histopatologicznych podmiotom zewnętrznym, bez zastrzeżenia obowiązku ich zwrotu, co uniemożliwiało ich pochowanie, a w połowie analizowanych przypadków doprowadziło do utylizacji ciał na zlecenie podmiotów wykonujących badania. W dwóch szpitalach zwłoki dzieci martwo urodzonych kwalifikowano jako odpady medyczne i przekazywano do utylizacji.

Na oddziałach ginekologiczno-położniczych prawie połowy objętych kontrolą szpitali nie przestrzegano wymogów dotyczących wyposażenia i sposobu urządzenia zespołów porodowych, sal chorych oraz pokoiów diagnostycznych, a organizacja sal porodowych i pokoiów badań w czterech szpitalach nie zapewniała pacjentkom prawa do intymności i godności. W pięciu szpitalach (z 37 skontrolowanych) pacjentki doświadczające straty dziecka nie były odseparowane od kobiet będących w ciąży lub które urodziły zdrowe dziecko.

Mając na uwadze wyniki przeprowadzonej kontroli, wskazujące na potrzebę poprawy jakości opieki sprawowanej nad pacjentkami doświadczającymi szczególnych sytuacji położniczych, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zmianę: rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego, poprzez wprowadzenie obowiązku zatrudniania również na oddziale ginekologiczno-położniczym o pierwszym i drugim poziomie referencyjności psychologa w wymiarze co najmniej 0,5 etatu, jak również rozporządzenia w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania, poprzez wprowadzenie wzoru oświadczenia dla pacjentek, które poroniły lub urodziły martwe dziecko, dokumentującego ich decyzję o skorzystaniu z prawa do pochówku dziecka lub rezygnacji z tego prawa oraz obowiązku dołączania tego oświadczenia do indywidualnej dokumentacji medycznej.

Najwyższa Izba Kontroli wносиła także o podjęcie przez Ministra Zdrowia, w ramach sprawowanego ogólnego nadzoru nad sprawami pozostającymi w jego właściwości objętymi ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych na podstawie art. 21 ust. 2 tej ustawy, działań zapewniających jednolity, zgodny z obowiązującymi przepisami, sposób postępowania szpitali ze zwłokami dzieci martwo urodzonych i po poronieniu.

Wyzwaniem dla systemu jest również **profilaktyka wad postawy u dzieci i młodzieży w szkołach publicznych**¹⁵³. Dotychczasowe działania na rzecz profilaktyki wad postawy dzieci i młodzieży w skontrolowanych gminach i prowadzonych przez nie szkołach nie były skuteczne. Wynikało to głównie z niedostatecznego rozeznania potrzeb w samorządach i niskiej świadomości znaczenia tego problemu, jak również z niewystarczającego zaangażowania i współpracy, w szczególności gmin z podległymi im szkołami. Profilaktyka wad postawy podejmowana w kontrolowanych szkołach nie była zorganizowana kompleksowo, niewielka była także skala współpracy z rodzicami, co nie sprzyjało kształtowaniu nawyków prowadzących do zachowania prawidłowej postawy ciała uczniów.

Gminy, które odpowiadają za organizację procesu nauczania i sprawują nadzór nad szkołami ograniczały się wyłącznie do zapewnienia środków finansowych na funkcjonowanie i wyposażenie szkół. Pomimo, że do gmin należą sprawy dotyczące ochrony zdrowia, wykazywały one ograniczoną aktywność w celu rozpoznania potrzeb zdrowotnych mieszkańców. Organy czterech gmin, z 10 skontrolowanych, dokonały diagnozy stanu zdrowia mieszkańców, a tylko w jednej gminie zaplanowano prowadzenie profilaktyki wad postawy uczniów. Pozostałe

¹⁵³ Profilaktyka wad postawy u dzieci i młodzieży w szkołach publicznych (P/19/078).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

gminy nie podejmowały takich zadań, a ich planowanie i realizacja spoczywały głównie na szkołach. W czterech województwach, na terenie których prowadzona była kontrola, pomimo funkcjonowania regionalnych programów polityki zdrowotnej obejmujących profilaktykę wad postawy ciała dzieci i młodzieży, żadna ze skontrolowanych gmin nie zadbała, aby mogli wziąć w nich udział uczniowie podległych im szkół.

W sposób marginalny wykorzystywano gimnastykę korekcyjną w profilaktyce dzieci z wadami postawy. Pomimo rozpoznanych wad postawy wśród uczniów, w ośmiu szkołach, z 20 skontrolowanych, nie planowano i nie organizowano zajęć gimnastyki korekcyjnej, a w dwóch kolejnych nie umożliwiono w nich udziału wszystkim zakwalifikowanym uczniom. Na gimnastykę korekcyjną wydatkowano zaledwie 7,4% środków przeznaczonych na tworzenie uczniom w szkołach warunków pobytu ograniczających czynniki sprzyjające rozwojowi wad postawy. Tylko w dwóch szkołach, z 20 skontrolowanych, nauczyciele wychowania fizycznego mieli dodatkowe kwalifikacje do prowadzenia takich zajęć.

Organy czterech gmin, z 10 skontrolowanych, aktywnie informowały i edukowały o możliwościach eliminowania ryzyka rozwoju wad postawy uczniów. Pozostałe samorządy uzasadniały swoją bierność twierdzeniem, że są to obowiązki szkoły. Należy zwrócić jednak uwagę, że edukacja zdrowotna, promocja zdrowia oraz profilaktyka chorób należą do zadań własnych gmin.

We wszystkich skontrolowanych szkołach dokonywano pomiaru wzrostu uczniów i dostosowywano do nich meble szkolne. W 13 szkołach, z 20 skontrolowanych, stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości dotyczące ergonomii stanowisk nauki.

W większości skontrolowanych szkół zapewniono miejsce na pozostawianie podręczników i przyborów szkolnych, jednak sposób ich organizacji często nie zachęcał uczniów do korzystania z takiej możliwości. Inspekcja Sanitarna stwierdziła, że uczniowie 19 z 20 skontrolowanych szkół mieli przeciążony bagaż szkolny. Przekroczenia norm wagi plecaka szkolnego stwierdzono u ponad połowy objętych badaniem uczniów. Na problem przeciążonych plecaków szkolnych zwracali również uwagę ankietowani rodzice i nauczyciele.

Edukacja na temat profilaktyki wad postawy była prowadzona we wszystkich skontrolowanych szkołach. W połowie z nich nie było to jednak skuteczne, o czym mogą świadczyć w szczególności wyniki kontroli Inspekcji Sanitarnej, dotyczące obciążenia tornistrów szkolnych, jak również niekorzystanie z badań lekarskich znacznej liczby uczniów objętych badaniami przesiewowymi. Potwierdzają to również wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród nauczycieli oraz rodziców/opiekunów prawnych uczniów, wskazujące m.in. na niepełną wiedzę kadry nauczycielskiej w obszarze wad postawy uczniów, natomiast u rodziców – na niedostatek wiedzy o rodzaju i zakresie badań wykonywanych dzieciom w szkołach. Nauczyciele zgłaszali zastrzeżenia, co do wsparcia rodziców w działaniach profilaktycznych, a rodzice z kolei, co do poziomu prowadzonej w szkole profilaktyki w tym obszarze.

We wszystkich szkołach prowadzono profilaktyczną opiekę zdrowotną, w tym badania przesiewowe wykonywane przez pielęgniarkę szkolną, przy czym w trzech szkołach nie zapewniono sobie w ramach współpracy z podmiotem leczniczym dostępu do danych dotyczących skali rozpoznanych wad postawy, co w istotny sposób mogło ograniczyć dobór, a tym samym skuteczność prowadzonej profilaktyki. oraz organizacji zajęć wf: Sposób organizacji zajęć wychowania fizycznego w skontrolowanych szkołach nie budził zastrzeżeń, jednak tylko w dwóch szkołach dano uczniom możliwość wyboru zajęć wychowania fizycznego.

Przykładem dobrej praktyki w ramach wykonywania nadzoru nad przestrzeganiem w szkołach przepisów bhp było regularne prowadzenie akcji ważenia plecaków szkolnych, co przełożyło się na lepsze wyniki kontroli Inspekcji Sanitarnej w tych szkołach, praktyki w ramach współpracy i wymiany informacji pomiędzy pielęgniarką szkolną a dyrekcją szkoły i nauczycielami, a także prowadzenie rejestru i dodatkowych badań przez pielęgniarkę szkolną, czy też uczestniczenie rodziców w zajęciach gimnastyki korekcyjnej. W jednej z gmin w ramach corocznej kontroli przeprowadzanej przez dyrektorów szkół pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów szkolnych uczestniczył specjalista ds. bhp zatrudniony w Urzędzie. Ponadto nadzór nad działalnością szkół dotyczący bezpieczeństwa i higieny pracy uczniów, obejmujący także eliminację czynników wpływających na wady postawy był sprawowany poprzez planowe kontrole prowadzone w szkołach.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Wzrasta zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze. NIK w związku z tym zbadała **dostępność opieki długoterminowej finansowanej ze środków NFZ**¹⁵⁴. Rozwój tej formy opieki utrudniają bariery zdiagnozowane w trakcie kontroli. W szczególności zaliczyć do nich należy zróżnicowane nakłady ponoszone przez poszczególne OW NFZ, jak również niewystarczającą wycenę świadczeń w stosunku do kosztów ponoszonych przez zakłady opiekuńczo-lecznicze/pielęgniacyjno-opiekuńcze. Nie bez znaczenia są też braki kadry medycznej, w szczególności pielęgniarskiej. W ocenie NIK, w latach 2017–2019 (I półrocze), środki zaplanowane i przekazane na opiekę długoterminową zapewniały realizację świadczeń na poziomie pozwalającym na utrzymanie dotychczasowej dostępności. Wobec zachodzących zmian demograficznych, nie pozwalało to na zapewnienie dostępu do opieki długoterminowej, finansowanej ze środków NFZ, wszystkim potrzebującym, w terminach umożliwiających skorzystanie z tej formy usług zdrowotnych. Część osób oczekujących na miejsce w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, bądź pielęgniacyjno-opiekuńczym, zmarła nie doczekawszy miejsca w placówce. Ponadto w skontrolowanych zakładach, zwłaszcza w większych miastach, wydłużał się czas oczekiwania na umieszczenie w nich pacjentów.

Jedną z przyczyn tego stanu był niewystarczający wzrost nakładów ponoszonych przez NFZ na ten rodzaj świadczeń. W 2017 r. wzrosły one o 14,3% stosunku do roku poprzedniego, w 2018 r. o 10,1% oraz w 2019 r. o 14,5%. Wzrost nakładów nie przełożył się na proporcjonalny przyrost liczby świadczeń i zaspokojenie potrzeb w tym zakresie, jak również nie pozwalał placówkom na bilansowanie prowadzonej działalności. Liczba udzielonych świadczeń opieki długoterminowej w 2018 r., w stosunku do roku poprzedniego, wzrosła jedynie o 2,9%, w tym o 1,9% w pielęgniarskiej opiece domowej oraz 1,8% w odniesieniu do świadczeń udzielanych w zakładach opiekuńczo-leczniczych i pielęgniacyjno-opiekuńczych. Z uwagi na niewystarczające zasoby kadrowe systemu ochrony zdrowia rosły bowiem koszty kontrolowanych podmiotów leczniczych, przede wszystkim placowe, których finansowanie pochłaniało zwiększone przychody.

Negatywny wpływ na dostęp do świadczeń miało również zmniejszenie liczby placówek świadczących takie usługi z 430 w 2017 r. do 422 na koniec I półrocza 2019 r. Różnicowana regionalnie była także liczba łóżek. W przeliczeniu na 100 tys. ubezpieczonych i uprawnionych do świadczeń, w poszczególnych województwach, wynosiła od 23,3 w Warmińsko-Mazurskim do 356,2 w Mazowieckim. Zasady kwalifikacji chorych do tej formy opieki były przejrzyste, jednakże stwierdzono przypadki ich nieprzestrzegania.

Realizacja świadczeń stacjonarnej opieki długoterminowej nie we wszystkich podmiotach objętych kontrolą odbywała się w sposób i w warunkach odpowiadających wymogom określonym w obowiązujących przepisach i umowach. W czterech zakładach, spośród 20 skontrolowanych, nie zapewniono odpowiedniej liczby personelu medycznego, zaś w sześciu podmiotach odpowiednich warunków sprzętowych i lokalowych. Ponadto w sześciu zakładach nie zapewniano pacjentom części wymaganych usług medycznych. Proces przygotowania i realizacji planów finansowych oraz zakupu świadczeń opieki długoterminowej, realizowany przez Narodowy Fundusz Zdrowia, przebiegał w latach 2017–2019 prawidłowo, z wyjątkiem jednego oddziału wojewódzkiego, gdzie stwierdzono nieprawidłowości w postępowaniu o zawarcie umów.

NIK kontrolowała również zagadnienia związane z **zapewnieniem opiekunom pacjentów niesamodzielnych właściwych warunków pobytu w szpitalu**¹⁵⁵. W ocenie NIK skontrolowane podmioty lecznicze zapewniły opiekunom pacjentów niesamodzielnych możliwość sprawowania dodatkowej opieki pielęgnacyjnej i kontakt osobisty z bliskimi. Warunki pobytu opiekunów na oddziałach szpitalnych, w tym stan bezpieczeństwa sanitarnego były jednak zróżnicowane. W większości skontrolowanych placówek (83%), wszyscy opiekunowie pacjentów małoletnich mieli przygotowane pomieszczenia higieniczno-sanitarne oraz łóżka lub rozkładane fotele wypoczynkowe. Ponadto placówki wypełniały prawa pacjentów do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej i kontaktu osobistego. Tylko w jednej placówce nie udostępniono opiekunom dzieci łóżek i pomieszczeń higieniczno-sanitarnych, a w kolejnych trzech, w okresach największego obłożenia oddziałów pacjentami, brakowało miejsc noclegowych.

¹⁵⁴ Dostępność opieki długoterminowej finansowanej ze środków NFZ (P/19/061).

¹⁵⁵ Zapewnienie opiekunom pacjentów niesamodzielnych właściwych warunków pobytu w szpitalu (P/19/064).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Opiekunom dorosłych pacjentów niesamodzielnych szpitale zapewniały możliwość pobytu dziennego, w tym miejsca do siedzenia oraz dostęp do pomieszczeń sanitarnych. W większości szpitali (63%) nie było potrzeby przygotowania miejsc noclegowych, bowiem nie zgłaszali się tam bliscy pacjentów, chętni do sprawowania dodatkowej opieki w porze nocnej. Obecność opiekunów, którzy sporadycznie przebywali całonocowo z pacjentami, zarejestrowało 37% skontrolowanych placówek, z których większość zapewniła możliwość noclegu w salach chorych.

Natomiast w niemal wszystkich podmiotach leczniczych (92%) warunki sprawowania dodatkowej opieki pielęgnacyjnej lub odwiedzin pacjentów małoletnich i dorosłych, inne niż dotyczące zapewnienia łóżek i dostępu do pomieszczeń higieniczno-sanitarnych, nie odpowiadał obowiązującym wymogom, także sanitarnym. W 20 (83%) szpitalach, w części sal chorych nie zapewniono wymaganego wyposażenia sanitarnego (lub dojście do niego było utrudnione), dostępu do łóżek pacjentów z trzech stron bądź pacjenci musieli przebywać w pokojach ponad trzyosobowych. W 13 (54%) podmiotach leczniczych występowały braki w wyposażeniu pomieszczeń higieniczno-sanitarnych lub utrudnienia w korzystaniu z nich przez osoby niepełnosprawne. Nie zapewniono też odpowiednich izolatek lub wymaganej czystości pomieszczeń.

Regulacje wewnętrzne szpitali określały warunki spełniania praw pacjenta do kontaktu osobistego z bliskimi, telefonicznego i korespondencyjnego oraz do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej. Określono w nich np. godziny odwiedzin i możliwość sprawowania takiej opieki również w porze nocnej.

Wnioski *de lege ferenda* do Ministra Zdrowia dotyczyły: nowelizacji rozporządzenia z 2019 r. ws. pomieszczeń i urządzeń poprzez: jednoznaczne określenie wymogu dotyczącego zapewnienia opiekunom dodatkowych łóżek i pomieszczeń higieniczno-sanitarnych w oddziałach dziecięcych i doprecyzowanie sposobu jego wypełnienia, jednoznaczne objęcie wymogami dotyczącymi oddziału dziecięcego wszystkich miejsc hospitalizacji dzieci, w tym pododdziałów dziecięcych na oddziałach dla dorosłych, określenie warunków pobytu w szpitalu opiekunów pacjentów dorosłych, dotyczących łóżek i pomieszczeń higieniczno-sanitarnych. NIK widzi potrzebę wystąpienia z inicjatywą zmiany ustawy o prawach pacjenta przez jednoznaczne określenie prawa do pobytu w szpitalu opiekunów wszystkich pacjentów dorosłych i zwolnienie pacjentów z opłaty za ten pobyt.

Jedną z podstaw kondycji zdrowotnej społeczeństwa jest również **bezpieczeństwo żywności**¹⁵⁶. NIK ocenia, że funkcjonujące w Polsce w latach 2017–2018 systemy zapewnienia bezpieczeństwa oraz jakości żywności wymagają zmian w obszarze ochrony konsumenta przed spożyciem lub nabyciem produktów o niedostatecznej jakości. Za zapewnienie bezpieczeństwa żywności w Polsce odpowiedzialnych jest kilka Inspekcji, które wykonywały określone w przepisach obowiązki. Z uwagi na złożoną strukturę tych służb, szeroki zakres ich zadań, a także częściowe nakładanie się obszarów działania w istotnych sprawach dotyczących bezpieczeństwa i jakości żywności kontrola wykazała jednak, że organizacja procesu badania żywności w kierunku jej bezpieczeństwa nie sprzyjała wykorzystywaniu ich w sposób skuteczny. Stwierdzono bowiem przypadki wprowadzenia do obrotu i sprzedaży konsumentom produktów, które – jak wskazywały wyniki badań laboratoryjnych – mogły spowodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. W sześciu na 10 analizowanych spraw (w ramach Inspekcji Sanitarnej) cała zakwestionowana żywność trafiła do konsumentów. O powyższym zdecydowały m.in. miejsce poboru próbek, często zlokalizowane blisko konsumenta (sklepy spożywcze) i/lub długi czas badań laboratoryjnych. NIK wskazała jednocześnie, że w przypadku żywności o krótkim terminie przydatności do spożycia kluczowy jest czas badań. W toku kontroli stwierdzono zaś dwa przypadki otrzymania przez Inspekcję wyników niektórych badań wskazujących na obecność w badanych produktach bakterii *Listeria monocytogenes* po upływie daty przydatności do spożycia produktów i – co więcej – po ich całkowitej sprzedaży. W konsekwencji, w takich przypadkach, GIS nie mógł skutecznie ostrzec społeczeństwa przed nabyciem niebezpiecznej żywności.

W ocenie NIK wpływ na jakość wykonywanych zadań miał odnotowany w okresie kilku ostatnich lat we wszystkich Inspekcjach spadek zatrudnienia lub znaczna fluktuacja kadr. Także w laboratoriach badających próbki żywności występowały braki kadrowe i sprzętowe, co przekładało się na czas wykonywania badań laboratoryjnych próbek żywności.

¹⁵⁶ *Bezpieczeństwo żywności (P/19/084)*.

NIK stwierdziła ponadto, że nie wypracowano dotychczas skutecznych rozwiązań zapobiegających prowadzeniu przez podmioty zajmujące się produkcją żywności pochodzenia zwierzęcego nielegalnej działalności, to jest prowadzeniu działalności bez nadzoru urzędowego lekarza weterynarii. Ujawnienie w okresie dwóch lat aż 290 przypadków takiej działalności było możliwe głównie dzięki sygnałom pochodzącym ze źródeł zewnętrznych.

Wniosek pokontrolny do Prezesa Rady Ministrów dotyczył zwiększenia finansowania Inspekcji w celu poprawy sytuacji kadrowej oraz odpowiedniego wyposażenia organów urzędowej kontroli żywności i podniesienia skuteczności ich działania.

4.2. Praca, rodzina, zabezpieczenie społeczne

NIK skontrolowała również zagadnienie **opieki nad dziećmi w pogotowjach opiekuńczych i rodzinnych**¹⁵⁷. W ocenie NIK, obecny system opieki nad dziećmi w pogotowjach opiekuńczych i rodzinnych funkcjonuje w sposób naruszający ustawowe prawo dzieci do stabilnego środowiska wychowawczego. Zorganizowany przez powiaty oraz miasta na prawach powiatu system placówek pogotowia opiekuńczego i pieczy rodzinnej zapewniał doraźną pomoc dzieciom w sytuacji kryzysowej. Jednak placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego oraz rodziny zastępcze, pełniące funkcję pogotowia rodzinnego, zaspokajały ich potrzeby tylko w podstawowym zakresie i nie zawsze w sposób zgodny z wymogami ustawowymi i standardami opieki i wychowania. Stwierdzone problemy mają charakter systemowy i polegają na niewystarczającej w stosunku do potrzeb liczbie rodzin zastępczych, umieszczaniu w placówkach instytucjonalnych małych dzieci oraz przedłużaniu pobytów dzieci w pogotowjach opiekuńczych i rodzinnych ponad granice określone w przepisach prawa.

Skontrolowane powiatowe centra pomocy rodzinie/organizatorzy pieczy zastępczej podejmowały nieskuteczne działania służące pozyskaniu wystarczającej liczby kandydatów na rodziców zastępczych, zwłaszcza zawodowych. Niewystarczająca liczba rodzin zastępczych, w tym zwłaszcza zawodowych, powodowała, że do placówek instytucjonalnych trafiały dzieci poniżej 10. roku życia, co jest niezgodne z ustawą o pieczy zastępczej. W 15 powiatach oraz miastach na prawach powiatu, na terenie których NIK prowadziła kontrolę¹⁵⁸, wśród 2554 dzieci przebywających w placówkach instytucjonalnych w 2018 r., ponad jedną trzecią (894) stanowiły dzieci poniżej 10. roku życia, 201 spośród nich nie miało nawet trzech lat, a 52 było młodsze niż jeden rok. W skontrolowanych przez NIK 15 pogotowjach opiekuńczych w okresie objętym kontrolą przebywało 343 dzieci poniżej 10. roku życia, co stanowiło 1/4 wszystkich podopiecznych tych placówek. Jest to niezgodne z ustawą o pieczy zastępczej, która stanowi, że małe dzieci powinny być objęte opieką w rodzinie, a przyjęte do placówek instytucjonalnych, niezwłocznie przeniesione do pieczy rodzinnej. Tylko dwa z ośmiu skontrolowanych PCPR zapewniały pieczę rodzinną dla dzieci poniżej 10. roku życia i pobyty małych dzieci umieszczanych w placówkach w trybie interwencyjnym miały charakter krótkotrwały.

W większości powiatów i miast na prawach powiatu, na terenie których NIK prowadziła kontrolę, dzieci przebywały w pogotowjach opiekuńczych i rodzinnych po kilkanaście miesięcy, a nawet kilka lat, zamiast, jak przewidują przepisy prawa, nie dłużej niż trzy miesiące w placówce i cztery w pogotowiu rodzinnym. Z danych uzyskanych w 15 powiatach i miastach na prawach powiatu wynika, że z 305 dzieci, które trafiły do pieczy instytucjonalnej w wyniku interwencji, prawie połowa została w niej dłużej niż trzy miesiące (152 wychowanków), 72 przebywało w placówkach dłużej niż rok, a 59 ponad 18 miesięcy. Ustawa przewiduje, że pobyt dziecka w pogotowiu może być przedłużony do czasu zakończenia trwającego postępowania sądowego o powrót dziecka do rodziny, przysposobienie lub umieszczenie w pieczy zastępczej, jednak w skontrolowanych pogotowjach opiekuńczych pozostawały także dzieci z uregulowaną sytuacją prawną. Jedno z dzieci przebywało w placówce interwencyjnej ponad sześć lat, aż do osiągnięcia pełnoletności. Przedłużenia dotyczyły także pobytu dzieci w pogotowjach rodzinnych – ze 135 podopiecznych rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, aż 46 przebywało w nich ponad rok.

¹⁵⁷ *Opieka nad dziećmi w pogotowjach opiekuńczych i rodzinnych (P/19/043).*

¹⁵⁸ W PCPR/MOPR/MOPS lub/i w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

We wszystkich skontrolowanych placówkach dzieci miały zapewnione podstawowe warunki do nauki, zachowania higieny, odpoczynku i zabawy. W pogotowiach dochodziło natomiast do aktów przemocy rówieśniczej, kradzieży oraz ucieczek. W badaniu ankietowym przeprowadzonym przez NIK większość wychowanków wskazała, że była świadkiem lub słyszała o takich incydentach, zapewniając jednocześnie, że czuje się w placówce bezpiecznie.

NIK sformułowała wnioski *de lege ferenda* do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o utworzenie centralnego rejestru placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych i interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych oraz wolnych miejsc w tych placówkach oraz wprowadzenia do ustawy o pieczy zastępczej upoważnienia dla Ministra dotyczącego uregulowania w rozporządzeniu: zasad opracowywania oraz realizacji planów pomocy dziecku oraz planów pomocy rodzinie, w celu skoordynowania działań dotyczących zarówno dziecka, jak i rodziców biologicznych oraz udziału asystenta rodziny oraz kuratora sądownego w posiedzeniach Zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka.

Ponadto NIK wnioskowała o skrócenie terminu 18 miesięcy określonego w art. 47 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej, po którym organizator pieczy zastępczej w przypadku, gdy nie ustały przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, występuje do sądu z wnioskiem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka celem uregulowania jego sytuacji prawnej, utworzenie centralnego rejestru danych o osobach pełniących funkcję rodziny zawodowej lub rodziny zastępczej niezawodowej oraz prowadzących rodzinny dom dziecka oraz skrócenie terminu 18 miesięcy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, określonego w art. 100 ust. 4a ustawy o pieczy zastępczej, po którym dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej ma obowiązek złożenia do właściwego sądu wniosku wraz z uzasadnieniem o wszczęcie z urzędu postępowania o wydanie zarządzeń wobec dziecka w celu zbadania zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenia go w rodzinie przysposabiającej.

Wnioski do jednostek samorządu terytorialnego dotyczyły m.in. zapewnienia odpowiedniej do potrzeb liczby miejsc w pieczy rodzinnej dla dzieci znajdujących się w sytuacji kryzysowej, w tym zwłaszcza pieczy rodzinnej dla dzieci poniżej 10. roku życia i zapewnienia rodzinom zastępczym wszechstronnego wsparcia przewidzianego w ustawie, w szczególności w zakresie łatwiejszego dostępu do lekarzy, specjalistów oraz terapeutów.

Skierowano także wnioski do kierowników placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym typu interwencyjnego, w tym m.in. dot. uregulowania współpracy z PCPR, OPS (w tym asystentami rodziny), sądami (w tym kuratorami) oraz rodziną biologiczną i innymi bliskimi wychowankowi osobami w celu poprawy jakości i skuteczności działań na rzecz unormowania sytuacji prawnej dziecka oraz rzetelnego reprezentowania jego interesów, wnioskowano także o kierowanie do właściwych sądów po posiedzeniach Zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka wniosków dotyczących zasadności pobytu w terminach ustawowych i dla każdego dziecka w placówce.

Kontrola **pomocy świadczonej przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie**¹⁵⁹ wykazała, że pomoc ta jest skuteczna w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, natomiast w niewielkim stopniu zostaje nakierowana na wspieranie aktywnego przełamywania trudnej sytuacji życiowej oraz usamodzielnienia się. Działania ośrodków pomocy społecznej (OPS) koncentrowały się głównie na pomocy doraźnej. Była to przede wszystkim wypłata świadczeń pieniężnych, z których zdecydowaną większość stanowiła wypłata zasiłków celowych (34% udzielonych świadczeń) oraz okresowych (27%) – przeznaczanych na najpilniejsze potrzeby. W znacznie mniejszym stopniu była natomiast planowana i realizowana pomoc długofalowa, nakierowana na aktywizację życiową osób dotkniętych ubóstwem. W niewielkim stopniu stosowano zindywidualizowane i skuteczne narzędzie, jakim są kontrakty socjalne. W zbadanej przez NIK próbie beneficjentów pracą socjalną opartą na kontraktach prowadzono w odniesieniu tylko do 15%. Jednocześnie tylko 30% beneficjentów pomocy społecznej doświadczających ubóstwa skorzystało z doradztwa specjalistycznego, a 3% wzięło udział w grupach wsparcia, samopomocowych lub terapeutycznych. Ustalenia kontroli potwierdziły, że realizacja aktywnych form pomocy jest dużym wyzwaniem dla OPS. Osoby, którym ten rodzaj pomocy jest najbardziej potrzebny, są też im często niechętni. Są to beneficjenci świadczeń, którzy najdłużej korzystają z pomocy, u których często wystę-

¹⁵⁹ Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie (P/19/041).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

puje już problem bezradności życiowej i uzależnienia od pomocy społecznej. W próbie badanej szczegółowo przez NIK ponad 40% osób doświadczonych ubóstwem korzystało z pomocy społecznej przez sześć i więcej lat. NIK stwierdziła również, że dotarcie z pomocą do osób potrzebujących utrudniał fakt że gminy w niewielkim stopniu samodzielnie rozpoznawały potrzeby mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie. Tylko w sześciu z 21 skontrolowanych jednostek wystąpiły pojedyncze przypadki, w których pomoc osobom żyjącym w ubóstwie została przyznana z urzędu. W pozostałych przypadkach pomoc otrzymały tylko te osoby, które się same zgłosiły. Należy jednak zauważyć, że docieranie z pomocą do osób, którym jest ona potrzebna, a które same się o nią nie zwracają, jest zadaniem trudnym do wykonania z uwagi na konieczność poszanowania ich prywatności, choć możliwym, np. poprzez szersze upowszechnianie informacji o możliwościach uzyskania pomocy.

Wnioski *de lege ferenda* do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczyły wprowadzenia do ustawy o pomocy społecznej (uops) uproszczonej procedury objęcia pomocą osób wymagających wsparcia w formie posiłków. W uops wymienione są rodzaje świadczeń, dla których uzyskania nie jest wymagane wydanie decyzji administracyjnej. Rozszerzenie takiej możliwości o zapewnienie posiłku umożliwiłoby bezzwłoczne i zgodne z procedurą objęcie osoby niezbędnym wsparciem, gdyż obecnie w wielu takich sytuacjach decyzje wydawane są z mocą wsteczną oraz wprowadzenia do formularza wywiadu środowiskowego rubryki dotyczącej celu pracy z osobą lub rodziną ubiegającą się o pomoc społeczną (oraz wprowadzenie do formularza aktualizacji wywiadu środowiskowego rubryki „modyfikacja celu pracy z osobą i rodziną”).

NIK skontrolowała **działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne**¹⁶⁰. Podejmowane przez organy administracji rządowej, samorządowej oraz organizacje pozarządowe działania nie stanowią spójnego i skutecznego systemu, który zapewniałby wsparcie i aktywizację osób bezdomnych oraz prowadził do ich usamodzielnienia życiowego. Wprowadzane od 2016 r. rozwiązania, ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej tych osób, a docelowo wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej, nie funkcjonowały prawidłowo.

W trakcie kontroli stwierdzono zarówno obiektywne przeszkody utrudniające zgodną z przepisami prawa i skuteczną realizację zadań w stosunku do osób bezdomnych, jak też nieprzestrzeganie przepisów przez podmioty, którym powierzono obowiązek zapewnienia bezdomnym tymczasowego schronienia.

Poza nielicznymi wyjątkami, kontrolowane podmioty, w szczególności organy administracji publicznej, nie miały pełnej wiedzy o skuteczności podejmowanych przez siebie działań.

Pomimo, iż wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych przeprowadzonego w latach 2015, 2017 i 2019 wskazują na systematyczny spadek szacunkowej liczby tych osób, nie sposób określić, w jakiej mierze stan taki jest efektem działań jednostek powołanych do realizacji zadań dotyczących bezdomności a w jakiej wynika np. z przyczyn naturalnych.

Organizacje pozarządowe udzielające schronienia, świadczyły usługi osobom bezdomnym jedynie według własnego rozpoznania ich potrzeb. Ośrodki pomocy społecznej nie przekazywały bowiem tym organizacjom wywiadów środowiskowych ani kontraktów socjalnych, tłumacząc to brakiem przepisów umożliwiających ich udostępnianie. Nie było także przepisów obligujących schroniska do realizowania postanowień zawartych w kontraktach socjalnych w czasie pobytu w nich osób bezdomnych.

W kontroli stwierdzono przypadki kierowania osób bezdomnych do placówek znacznie oddalonych od ośrodków pomocy społecznej, nawet do kilkuset kilometrów (w skrajnym przypadku zabezpieczono schronienie w miejscowości odległej nawet 643 km). Powodowało to utratę realnego kontaktu z osobami bezdomnymi, a tym samym istotnie ograniczało skuteczność pracy socjalnej. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie analizował też skuteczności udzielanej osobom bezdomnym pomocy społecznej i nie monitorował spełniania standardów jakości usług przez schroniska dla osób bezdomnych, schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegownie i ogrzewalnie, do czego obligował przepis art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej. Skutkiem tego nie było wiedzy, które z tych obiektów spełniały standardy i ile z nich wymaga jeszcze dostosowania do obowiązujących wymogów.

¹⁶⁰ *Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne* (P/18/096).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

W związku z brakiem spójnych działań podmiotów zaangażowanych w system pomocy osobom bezdomnym, ukierunkowanych na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje m.in. do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o: podjęcie działań mających na celu dokonanie zmian w ustawie o pomocy społecznej m.in. poprzez wprowadzenie do art. 48a ust. 2 u.o.p.s. terminu na zawarcie kontraktu socjalnego z osobą bezdomną po uprzednim przyjęciu jej do schroniska.

Zdaniem NIK przeniesienie obowiązku zawarcia kontraktu socjalnego dopiero po umieszczeniu osoby bezdomnej w schronisku (np. do 2 tygodni) przyspieszyłoby udzielenie jej niezbędnej pomocy oraz pozwoliłoby pracownikom socjalnym na rozpoznanie potrzeb i opracowanie dla każdej osoby bezdomnej adekwatnego kontraktu socjalnego. Takie stanowisko zostało także zaprezentowane w trakcie kontroli przez kierowników kontrolowanych jednostek.

Kolejnym badanym problemem z tego obszaru było **wsparcie dla potrzebujących schronienia matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży**¹⁶¹. NIK stwierdziła, że w okresie objętym kontrolą 20 z 21 skontrolowanych powiatowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (95%) nie realizowało w sposób prawidłowy zadania własnego powiatu jakim jest prowadzenie domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (DMD) czyli ośrodka wsparcia przeznaczonego dla potrzebujących schronienia. Osoby te miały utrudniony dostęp do informacji o możliwościach uzyskania pomocy w DMD, w tym o najbliższych DMD, które mogłyby udzielić im schronienia. Jednostki organizacyjne pomocy społecznej (jops) nie dysponowały aktualnymi danymi na ten temat.

Tylko sześć z 21 skontrolowanych powiatowych jops zapewniało całodobowy okresowy pobyt w DMD matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży. W przypadku trzech stwierdzono sytuacje, w których liczba przygotowanych miejsc w DMD była niewystarczająca. W siedmiu z ośmiu skontrolowanych DMD, do których ww. jops kierowały matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży, nie zapewniono w pełni standardu usług na poziomie wymaganym rozporządzeniem w sprawie DMD. Niespełnianie standardu polegało m.in. na niezapewnieniu odrębnych pomieszczeń do spania dla mieszkańców z dziećmi czy braku odpowiedniej liczby łazienek proporcjonalnej dla liczby mieszkańców. Dla mieszkańców dwóch z ośmiu skontrolowanych DMD nie opracowano i w konsekwencji nie realizowano programów usamodzielnienia, co było niezgodne z przepisami prawa i ograniczało możliwość oceny świadczonego wsparcia. W sześciu DMD ww. programy były opracowywane, przy czym w jednym przypadku – dopiero od listopada 2017 r. Cele ujmowane w tych programach indywidualnie uzgadniano z mieszkańcami, a działania zaplanowane na czas pobytu w ww. sześciu DMD były realizowane.

15 z 21 skontrolowanych powiatowych jops nie było organizacyjnie przygotowanych na zapewnienie pobytu w DMD. Jednym z najczęściej przywoływanych argumentów dla uzasadnienia braku zabezpieczenia schronienia w DMD był fakt, że osoby potrzebujące pomocy nie zostały jej pozbawione i były umieszczane w innych placówkach, m.in. w: hostelach, schroniskach dla bezdomnych czy też mieszkaniach chronionych. Jednak standard usług, jaki zapewniały potrzebującym osobom 23 z 36 tego typu placówek, w niektórych aspektach ich działalności był niższy niż określony w rozporządzeniu w sprawie DMD. Jednocześnie nie istniał i nie istnieje prawny obowiązek świadczenia w nich usług na takim samym poziomie, jak w DMD. W placówkach tych opracowywano m.in. indywidualne karty interwencji, plany pracy z rodziną, plany działania w celu ich usamodzielnienia, kontrakty socjalne. Sukcesywnie realizowano również zaplanowane działania.

Brak ww. przygotowania na zapewnienie pobytu w DMD skutkowało m.in. tym, że siedem z 32 powiatowych i gminnych jops sfinansowało w sposób niezgodny z ups pobyt w placówkach niepublicznych prowadzonych niezależnie od samorządu. Stwierdzono też sytuacje, w których na skutek braku zabezpieczenia miejsc w DMD to gminne jops, właściwe miejscowo dla osób potrzebujących pomocy, zapewniały schronienie matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży.

¹⁶¹ *Wsparcie dla potrzebujących schronienia matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (P/19/067).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

We wszystkich ośmiu DMD oraz w 28 z 36 innych placówek, do których trafiały matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży, dostęp dla osób z niepełnosprawnością ruchową był ograniczony, przy czym tylko w dwóch przypadkach dotyczyło to obiektów, w których obowiązek zapewnienia tej dostępności wynikał z przepisów prawa.

Do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej NIK sformułowała wnioski o m.in. skoordynowanie, we współpracy z samorządami powiatowymi, działań zabezpieczających realizację zadania publicznego polegającego na zapewnieniu schronienia i wsparcia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży w DMD oraz przeprowadzenie analizy dotyczącej faktycznego zakresu usług zapewnianych w DMD działających na terenie kraju, pod kątem katalogu wymogów, określonych w rozporządzeniu w sprawie DMD.

Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do starostów i prezydentów miast na prawach powiatu m.in. o: zabezpieczenie miejsc schronienia w DMD dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży z terenu powiatu i zapewnienie standardu świadczonych tam usług na poziomie określonym w rozporządzeniu w sprawie DMD.

Badając **wsparcie osób z autyzmem i zespołem Aspergera w przygotowaniu do samodzielnego funkcjonowania**¹⁶², NIK stwierdziła, że w okresie objętym kontrolą dla większości uczniów z autyzmem lub zespołem Aspergera stworzono warunki do uzyskania wykształcenia i przygotowania zawodowego, z uwzględnieniem specyfiki ich niepełnosprawności. Osoby dorosłe, które zakończyły etap edukacji, nie mają jednak zagwarantowanej kontynuacji wsparcia i pełnego dostępu do skutecznej rehabilitacji zawodowej i społecznej, umożliwiającej przygotowanie ich do pracy i samodzielnego życia. Może to prowadzić do wykluczenia społecznego dorosłych osób z autyzmem lub zespołem Aspergera. Z danych zawartych w SIO wynika, że w latach szkolnych 2016/2017–2018/2019 liczba uczniów z autyzmem lub zespołem Aspergera zwiększała się corocznie o 20%. Uczniowie ci zostali objęci specjalną opieką w systemie edukacji. W przepisach oświatowych ustalono zasady diagnozowania ich potrzeb oraz specjalistyczne formy wsparcia (np. pomoc dodatkowego nauczyciela, dostosowanie wymagań i warunków zdawania egzaminów zewnętrznych) i odpowiedni poziom finansowania. Stworzone zostały warunki dla urzeczywistnienia edukacji włączającej tych uczniów i ich integracji z pełnosprawnymi rówieśnikami. System pomocy społecznej, rehabilitacji oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych nie dysponuje pełnymi zbiorczymi danymi o liczbie osób z autyzmem lub zespołem Aspergera w Polsce. Brakuje także wiedzy o skali i zróżnicowaniu potrzeb dorosłych osób z tymi niepełnosprawnościami. W systemie tym nie zaplanowano mechanizmów ułatwiających osobom z autyzmem lub zespołem Aspergera kontynuację rehabilitacji zawodowej i społecznej po opuszczeniu systemu edukacji. We wszystkich szkołach objętych kontrolą podejmowano działania, które pozwoliły na poprawę funkcjonowania społecznego i uzyskanie dobrych wyników nauczania przez prawie wszystkich objętych badaniem uczniów z autyzmem lub zespołem Aspergera (92%). W szkołach indywidualizowano proces kształcenia zawodowego tych uczniów, biorąc po uwagę ich uwarunkowania zdrowotne. Większość uczniów, którzy przystąpili do egzaminu maturalnego i/lub potwierdzającego kwalifikacje zawodowe (61%), uzyskało pozytywny wynik tych egzaminów. W znaczącej większości szkół (siedmiu z dziesięciu objętych kontrolą) nie wykorzystano jednak wszystkich możliwości udzielenia wsparcia uczniom z autyzmem lub zespołem Aspergera, gdyż nie realizowano wszystkich form zalecanych w orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego. Wynikało to z ograniczonych możliwości kadrowych i organizacyjnych tych placówek oraz rygorów finansowych narzucanych przez organy prowadzące. Rehabilitacja zawodowa i społeczna, prowadzona w ramach warsztatów terapii zajęciowej i w zakładach aktywności zawodowej, była tylko formalnie dostępna dla osób z autyzmem lub zespołem Aspergera. Świadczy o tym fakt, że tylko w ok. 19% ZAZ i 22% WTZ obejmowano wsparciem osoby z autyzmem (w większości były to specjalistyczne placówki przeznaczone dla takich osób) i że osoby z tą niepełnosprawnością stanowiły nieliczną grupę objętych pomocą – zaledwie 2% wszystkich pracowników/uczestników. W większości WTZ i ZAZ (w sześciu z dziewięciu objętych kontrolą) nieprawidłowo opracowywano lub ewaluowano indywidualne programy rehabilitacji dla osób z autyzmem lub zespołem Aspergera. Placówki te borykały się z niedostatkiem kadry opiekuńczo-specjalistycznej przygotowanej do pracy z osobami o takich schorzeniach. Wszystkie te nieprawidłowości decydowały o nieskuteczności rehabilitacji zawodowej i społecznej w odniesieniu do większości osób objętych badaniem (80%). Wynikało to z tego, że nie zapewniono zindywidualizowanego podejścia do osób z autyzmem, odpowiadającego specyfice tego zaburzenia, objawiają-

¹⁶² *Wsparcie osób z autyzmem i zespołem Aspergera w przygotowaniu do samodzielnego funkcjonowania (P/19/073).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

cego się np. skłonnością do zachowań agresywnych, zaburzeniami uwagi, trudnościami w odczytywaniu emocji i zachowań innych ludzi. Takie podejście wymaga zwiększenia środków finansowych przeznaczonych na proces rehabilitacyjno-terapeutyczny tych osób. W środowiskowych domach samopomocy organizowano opiekę nad osobami z autyzmem lub zespołem Aspergera, którym należało zapewnić pomoc w codziennym funkcjonowaniu. W okresie objętym kontrolą wprowadzono korzystne zmiany w prawie pozwalające na poprawę sytuacji takich osób. W objętych kontrolą ŚDS prawidłowo planowano wsparcie osób z autyzmem. Na obniżenie efektów ich pracy miały wpływ trudności w zatrudnieniu odpowiednio przygotowanej kadry.

Wnioski *de lege ferenda* wystosowane przez NIK do ministrów Pracy i Polityki Społecznej oraz Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a także Prezesa GUS obejmują: przygotowanie propozycji zmian w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a także w przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie, które pozwolą na przeznaczenie dodatkowych środków na funkcjonowanie warsztatów terapii zajęciowej i zakładów aktywności zawodowej dla osób z całościowymi zaburzeniami rozwojowymi. Środki te powinny być przeznaczone na finansowanie zatrudnienia dodatkowej kadry wspierającej proces rehabilitacji zawodowej i społecznej takich osób. Przygotowanie propozycji rozwiązań prawnych dotyczących utworzenia, na szczeblu powiatów, ośrodków odpowiedzialnych za poradnictwo informacyjno-prawne dla osób z autyzmem lub zespołem Aspergera oraz ich rodzin. Ośrodki te powinny koordynować ścieżki optymalnej rehabilitacji osób niepełnosprawnych, poczynając od pierwszej diagnozy i zorganizowania wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci do lat trzech, kształcenia specjalnego i wyboru zawodu przez uczniów oraz zarekomendowania odpowiednich form i miejsc rehabilitacji zawodowej i społecznej dla osób opuszczających system edukacji. Ustalenie sposobu podziału środków finansowych dla uczelni, przeznaczonych na świadczenia dla studentów i stworzenie studentom niepełnosprawnym optymalnych warunków przyjmowania ich na studia i prowadzenia pracy naukowej, z uwzględnieniem grupy studentów i doktorantów z autyzmem i zespołem Aspergera. Uwzględnienie w przygotowywanym na kolejne lata projekcie badań statystycznych możliwości uzyskiwania danych na temat osób z autyzmem lub zespołem Aspergera, które studiuje lub pracuje naukowo, co będzie wymagało wydzielenia informacji dotyczącej tych osób w formularzach statystycznych dla studiów wyższych, a także wprowadzenia zmian w działach 5 i 6 sprawozdania S-10: „Studenti niepełnosprawni według kierunków studiów” i „Absolwenci niepełnosprawni według kierunków studiów”.

NIK skontrolowała w 2020 roku **działalność Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, w tym realizację Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy**¹⁶³. Zadania realizowane w latach 2017–2019 przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy prowadziły do powstania nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych w kształtowaniu warunków pracy, głównie za sprawą realizacji Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy, który dominował w działalności Instytutu. Jednak ich realizacja nie zawsze przebiegała prawidłowo i efektywnie. Pomiar i weryfikacja osiągniętych efektów Programu funkcjonowały w ograniczonym zakresie. Ustalenie, w jakim stopniu efektywnie były realizowane projekty w ramach Programu było niemożliwe z uwagi na brak zbiorczych informacji dotyczących osiągnięcia zakładanych wskaźników rezultatu i oddziaływania, mających decydujący wpływ na osiągnięcie celu głównego. Niezadawalające były także działania związane z komercjalizacją wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Instytut prawidłowo realizował gospodarkę finansową, wykorzystał i rozliczył otrzymane środki publiczne na finansowanie działalności. W latach 2017–2019 Instytut odnotował dodatni wynik finansowy oraz wzrost przychodów.

Ocena skuteczności Programu rozumiana, jako osiągnięcie trwałych efektów w odniesieniu do założonego celu głównego jest utrudniona. Chociaż produkty osiągnięte w wyniku realizacji projektów mają potencjał wdrożeniowy, to potencjalni odbiorcy produktów nie byli zainteresowani ich wdrażaniem ze względu m.in. na wysokie ceny produktów. W ocenie NIK, obecny system pełnego finansowania przez ministra właściwego do spraw pracy i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, zadań/projektów w ramach Programu nie stwarza możliwości egzekwowania od wykonawców projektów wywiązywania się z deklaracji wdrożenia uzyskanych wyników określonych w kartach projektów.

¹⁶³ *Działalność Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, w tym realizacja Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy (P/20/039).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Krytycznie należy ocenić nadzór ministra właściwego ds. pracy, odpowiedzialnego za wdrożenie wyników. Zainteresowanie Ministra Programem kończyło się z chwilą wydatkowania środków i opracowania produktów. Minister nie określił zadań Koordynatora Programu, co uniemożliwiło ocenę prawidłowości wykonywania przez CIOP-PIB zadań Koordynatora Programu.

NIK wniosowała do ministra właściwego do spraw pracy, m.in. o: wzmocnienie nadzoru nad Instytutem w zakresie przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki oraz ich wdrażania, wzmocnienie nadzoru Ministra nad wdrażaniem wyników Programu Wieloletniego, w tym całościowe rozliczenie Programu – ustalenie jednoznacznych kryteriów i zasad oceny wykorzystania wyników końcowych Programu (produktów), w tym osiągnięcia zakładanych wskaźników rezultatu i oddziaływania, ustalenie zasad i relacji finansowania projektów motywujących wnioskodawców do wdrożenia wyników realizowanych projektów, a także możliwości skutecznego egzekwowania od wnioskodawców projektów wywiązywania się ze zobowiązań w tym zakresie, przy czym wniosek dotyczy kolejnych etapów Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy, jednoznaczne powiązanie wskaźników realizacji Programu z celem głównym, tak, aby było możliwe przeprowadzenie ewaluacji Programu, określenie trybu i zasad monitorowania celów Programu w okresie pięciu lat po zakończeniu jego finansowania.

Do dyrektora Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego NIK skierowała m.in. wnioski o: zwiększenie wykorzystania wyników badań w praktyce, w tym wzmocnienie współpracy z podmiotami zainteresowanymi zastosowaniem wyników badań Instytutu w prowadzonej działalności, dokonanie, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, przeglądu obecnie obowiązujących wskaźników realizacji celu głównego i celów szczegółowych, tak, aby skutecznie monitorować efekty realizacji Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy.

Kolejnym obszarem badań kontrolnych była **rehabilitacja lecznicza realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji rentowej**¹⁶⁴. Rehabilitacja lecznicza, prowadzona przez ZUS w ramach prewencji rentowej, może być skutecznym narzędziem umożliwiającym powrót na rynek pracy lub utrzymanie się na nim, pod warunkiem skutecznego i właściwego jej wdrożenia. Zbyt długie oczekiwanie pacjentów na rozpoczęcie rehabilitacji zmniejsza jej skuteczność, szczególnie w grupie osób pobierających rentę okresową z tytułu czasowej niezdolności do pracy. Z ustaleń kontroli wynika, że z powodów organizacyjnych, głównie niewystarczającej liczby lekarzy orzeczników, a także braku odpowiedniej liczby podmiotów realizujących rehabilitację, ZUS nie mógł wywiązać się rzetelnie ze swoich zadań. W dodatku Zakład stosował nieprecyzyjne sposoby szacowania efektywności rehabilitacji, tym samym uzyskane wyniki nie dostarczały rzetelnych danych na temat skuteczności prewencji rentowej.

Program rehabilitacji leczniczej powinien zapobiegać utrwalaniu się dysfunkcji organizmu i w konsekwencji pozwolić na szybszy powrót do aktywności zawodowej. W większości przypadków kluczowy dla prawidłowego przebiegu rehabilitacji jest więc krótki okres oczekiwania na jej rozpoczęcie. Tymczasem w latach 2017–2019 pacjenci czekali na pierwsze zabiegi, od momentu złożenia wniosku licząc, średnio aż 110 dni. Wzrost okresu oczekiwania nastąpił w dziewięciu z 11 realizowanych profili leczniczych. Np. w profilu schorzeń psychosomatycznych wzrósł z średnio 73 dni w roku 2017, do 134 dni w roku 2019, a układu krążenia w systemie ambulatoryjnym z 59 do 93 dni. W ocenie NIK tak długi okres oczekiwania może powodować pogorszenie stanu zdrowia oraz potrzebę zastosowania dodatkowego leczenia, a w konsekwencji opóźnić proces odzyskania zdolności do pracy przez osoby wymagające rehabilitacji. Główną przyczyną wydłużenia okresu oczekiwania na rozpoczęcie rehabilitacji było niezapewnienie przez ZUS odpowiedniej liczby miejsc w ośrodkach rehabilitacyjnych. Wynikało to przede wszystkim z niewystarczającej liczby oferentów spełniających wymogi ZUS oraz z rozwiązywania umów z podmiotami, które nie potrafiły się z nich wywiązać, zwłaszcza w zakresie wymaganej bazy lokalowej i sprzętowej, a także zatrudnionej kadry medycznej.

¹⁶⁴ Rehabilitacja lecznicza realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji rentowej (P/20/040).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Bardzo ważnym problemem jest wciąż niewystarczająca liczba lekarzy orzeczników oraz lekarzy orzeczników – członków komisji lekarskich. ZUS, mimo podejmowanych działań, nie zdołał rozwiązać tego problemu. W latach 2018–2019 nieobsadzonych pozostawało odpowiednio 13,4% i 24,6% etatów. Konsekwencją tego była m.in. konieczność znacznego skrócenia czasu na wydawanie orzeczeń, często bez bezpośredniego badania.

Zdaniem NIK, przyjęty przez ZUS sposób szacowania efektywności rehabilitacji jest nieprecyzyjny, a uzyskane wyniki nie dają rzetelnej informacji o skuteczności prewencji rentowej. W konsekwencji, nie jest możliwe ustalenie na podstawie danych gromadzonych przez Zakład, jaki odsetek osób poddanych rehabilitacji zostaje skutecznie przywrócony na rynek pracy. NIK uważa, że także oceny rehabilitacji leczniczej dokonywane po jej zakończeniu przez ośrodki rehabilitacyjne, muszą być związane z celem jakim jest prewencja rentowa, a co za tym idzie z określeniem zdolności do podjęcia pracy.

Konkursy ofert na usługi rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej przeprowadzone były zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie rehabilitacji. Umowy z ośrodkami rehabilitacyjnymi były zawierane zgodnie z warunkami konkursów. Nadzór ZUS nad ich realizacją nie był jednak wystarczający. NIK krytycznie ocenia postanowienia umowne dotyczące fakultatywności w naliczaniu kar umownych za nieprzebranie wymagań lokalowych, kadrowych i medycznych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami podczas 120 postępowań kontrolnych, jedynie w czterech przypadkach nałożono kary umowne. Dodać przy tym należy, że kontrole w ośrodkach rehabilitacyjnych w zakresie prawidłowości świadczonych usług, w znacznym stopniu były prowadzone niezgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi zawartymi w Polityce zarządzania w ZUS rehabilitacją leczniczą w ramach prewencji rentowej¹⁶⁵ (Polityka lub Polityka zarządzania rehabilitacją).

NIK wnioskowała do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o: wprowadzenie odpłatności lub odpowiedzialności finansowej dla osób, które bez wystarczającego uzasadnienia, rezygnują z rozpoczęcia rehabilitacji po otrzymaniu skierowania do ośrodków rehabilitacyjnych lub swoim niewłaściwym zachowaniem powodują skrócenie w nim pobytu, umożliwienie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, formułowania – w konkursach ofert na usługi rehabilitacyjne w ramach prewencji rentowej – innych niż cena punktowanych kryteriów oceny ofert.

Do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o wyeliminowanie nieprawidłowości i zapewnienie celowego i gospodarnego wykorzystania środków, co wymaga m.in. podjęcia działań w celu skrócenia średniego okresu oczekiwania na rehabilitację leczniczą od złożenia wniosku o rehabilitację do jej rozpoczęcia licząc, podjęcia działań w celu wypracowania adekwatnych mierników umożliwiających dokonanie oceny skuteczności rehabilitacji leczniczej uwzględniających trwałość osiągniętych efektów oraz cele rehabilitacji leczniczej, dedykowanej prewencji rentowej w podziale na poszczególne grupy ubezpieczonych (np. osoby niepobierające żadnych świadczeń z FUS, osoby pobierające zasiłki chorobowe, świadczenia rehabilitacyjne), uwzględniania w ocenie skuteczności wyników rehabilitacji leczniczej osiągniętych w ośrodkach rehabilitacyjnych. Jednocześnie niezbędne jest kontynuowanie działań na rzecz osiągnięcia i utrzymania odpowiedniego poziomu zatrudnienia lekarzy orzeczników i lekarzy orzeczników – członków komisji lekarskich.

W ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej pt. **Rehabilitacja lecznicza realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych**¹⁶⁶ w ramach prewencji rentowej NIK stwierdziła, że działania podejmowane w latach 2016–2019 I półrocze przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – I Oddział w Łodzi, zapewniały osobom ubezpieczonym i uprawnionym dostęp do rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej, a także dawały tym osobom możliwość podjęcia rehabilitacji, której celem było odzyskanie zdolności do pracy lub też uniknięcie całkowitej niezdolności do pracy. Z danych dotyczących 6979 osób, które ubiegały się o rehabilitację leczniczą w latach 2016–2017, na wniosek lekarza leczącego i otrzymały pozytywne orzeczenie o potrzebie takiej rehabilitacji, wynika, że ogólny średni okres czasu – liczony od daty złożenia wniosku do daty ukończenia turnusu rehabilitacyjnego – wynoszący 155,25 dnia, jak i średni okres czasu w poszczególnych profilach rehabilitacji

¹⁶⁵ Zarządzenie nr 65 Prezesa ZUS z dnia 31 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Polityki zarządzania w ZUS rehabilitacją leczniczą w ramach prewencji rentowej.

¹⁶⁶ *Rehabilitacja lecznicza realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji rentowej (R/19/003/KPS).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

wynoszący od 102,3 dni do 185,4 dni, należy uznać za długi. Powodować to mogło zmniejszenie efektywności rehabilitacji leczniczej lub jej całkowite niepowodzenie, gdyż niektóre schorzenia wymagają jak najszybszego podjęcia działań rehabilitacyjnych, a upływ czasu może spowodować nieodwracalne zmiany stanu zdrowia.

W grupie badanych 67 osób, które złożyły wniosek w latach 2016–2017 i ukończyły rehabilitację leczniczą, skuteczność rehabilitacji wynosiła 52,2%. 35 osób z wymienionej próby w okresie roku od zakończenia rehabilitacji nie pobierało świadczeń ZUS wynikających z niezdolności do pracy. Natomiast 32 osoby (47,8%) pobierały świadczenia z ZUS. Po zakończeniu leczenia rehabilitacyjnego z ww. grupy osób poprawę stanu zdrowia uzyskało 48 osób (71%), stan 14 osób (21%) pozostawał bez zmian, natomiast u 5 osób (8%) nastąpiło pogorszenie stanu zdrowia.

NIK badała również **wykonanie zadań w zakresie interwencji kryzysowej przez powiaty**¹⁶⁷. Celem interwencji kryzysowej jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej. Prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej należy do zadań własnych powiatu (art. 19 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej), lecz praktyka pokazuje, że tego typu ośrodki bywają też prowadzone przez gminy. W 2018 r. gminy prowadziły 21 takich jednostek, z których pomocy skorzystało 6112 osób. Powiat lub gmina może także, na podstawie art. 25 ustawy o pomocy społecznej, zlecić prowadzenie ośrodka interwencji kryzysowej. W 2018 r. liczba ośrodków prowadzonych na zlecenie powiatu wynosiła 27, a skorzystało z nich 5649 osób potrzebujących, gminy natomiast zleciły prowadzenie 8 ośrodków, w których z pomocy skorzystało 1815 osób.

NIK stwierdziła że Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Wolsztynie w niewystarczającym zakresie zapewniało rodzinom lub osobom pozostającym w kryzysie pomoc umożliwiającą przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej. Podstawową formą pomocy było wsparcie o charakterze ratunkowym, tj. całonocne schronienie w hostelu Powiatowego Ośrodka Interwencji Kryzysowej oraz pomoc socjalna. Mimo, że zasadniczym warunkiem interwencji kryzysowej jest udzielenie natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, podopieczni Ośrodka na taką pomoc musieli oczekiwać średnio około 2 tygodni, a w skrajnym przypadku, osoba potrzebująca, z konsultacji psychologicznych skorzystała dopiero po 41 dniach od zamieszkania w hostelu. NIK zwróciła uwagę na potrzebę kontynuowania działań mających na celu oddzielenie hostelu POIK zapewniającego całonocne wsparcie od Domu Dziecka „DROGA”.

Podczas kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: niezapewnieniu osobom korzystającym ze wsparcia w ramach interwencji kryzysowej natychmiastowej pomocy psychologicznej, nie wszczęciu procedury Niebieskie Karty w dwóch przypadkach tego wymagających.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, przedstawiła następujące uwagi: Zgodnie z art. 113c pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej jednostka organizacyjna pomocy społecznej zapewniająca całonocne usługi nie może mieścić się w jednym budynku z placówką opiekuńczo-wychowawczą natomiast zgodnie z art. 106 ust. 2a pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej placówka opiekuńczo wychowawcza nie może mieścić się na jednej nieruchomości gruntowej ani w jednym budynku z zapewniającą całonocną opiekę jednostką organizacyjną pomocy społecznej. Biorąc pod uwagę powyższe uregulowania prawne, a także praktyczne aspekty funkcjonowania Domu Dziecka „DROGA” oraz POIK w tym samym budynku, należy kontynuować podjęte starania o dostosowaniu struktury PCPR (w ramach której funkcjonują ww. instytucje) do wymogów ustawowych.

Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła m.in. wnioski o kontynuowanie działań mających na celu zatrudnienie psychologa, a także zapewnienie osobom znajdującym się w sytuacji kryzysowej natychmiastowej pomocy psychologicznej, przestrzeganie obowiązujących uregulowań prawnych w zakresie procedury Niebieskie Karty.

¹⁶⁷ Wykonanie zadań w zakresie interwencji kryzysowej przez powiaty (R/19/004/KPS).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

W ocenie NIK Powiatowy Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Zielonce prawidłowo wykonywał zadania w zakresie udzielania pomocy osobom pozostającym w kryzysie. Ośrodek w okresie objętym kontrolą świadczył pomoc osobom w kryzysie zarówno w formie schronienia w hostelu, jak też udzielanego poradnictwa specjalistycznego, w tym psychologicznego, prawnego, pedagogicznego. W 2019 r. oferta POIK została poszerzona o porady psychologa dziecięcego. NIK stwierdziła, że jedna z osób współprowadzących w POIK oddziaływania korekcyjno-edukacyjne wobec osób stosujących przemoc w rodzinie, nie spełniała wszystkich wymogów dotyczących kwalifikacji potrzebnych do prowadzenia takich oddziaływań, tj. ukończenia właściwych studiów kierunkowych oraz posiadania zaświadczenia o ukończeniu odpowiednich szkoleń w wymaganym wymiarze, co stanowiło nieprawidłowość. Wskazane byłoby aby spotkania specjalistów POIK, służące wymianie doświadczeń, w szczególności dotyczące osób, w przypadku których została wszczęta procedura Niebieskiej Karty, były dokumentowane w formie np. zwięzłych notatek służbowych ze względu na ewentualne zmiany kadrowe na stanowiskach specjalistów zatrudnionych w Ośrodku i potrzebę zachowania ciągłości prowadzonej dokumentacji lub w przypadku konieczności przekazania dokumentacji organom ścigania lub sądom. NIK zauważyła też potrzebę kontynuowania konsultacji superwizyjnych dla pracowników POIK, w miarę możliwości finansowych Ośrodka.

Kontrola dotycząca **nadzoru i kontroli wojewody nad działalnością domów pomocy społecznej**¹⁶⁸ wykazała, że w latach objętych kontrolą, tj. 2018–2020 (I półrocze), Wojewoda Łódzki w sposób niewystarczający sprawował nadzór nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Urząd Wojewódzki w Łodzi w latach 2016–2019 przeprowadził kontrole kompleksowe tylko w czterech domach pomocy społecznej, zatem były one podejmowane w niewystarczającym stopniu, ponieważ zgodnie z rozporządzeniem Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, kontrole kompleksowe przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli. Kontrole kompleksowe stwarzają w praktyce jedyną możliwość pozyskania przez Wojewodę wystarczających i obiektywnych informacji o jakości działalności jednostki. Inspektorzy do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (dalej: inspektorzy ds. nadzoru) posiadali wymagane kwalifikacje, jednakże w kontrolowanym okresie liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przypadająca na jednego inspektora ds. nadzoru wyniosła odpowiednio: 54; 48; 52,5, co było niezgodne z art. 127b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Wojewoda nie zapewnił w kontrolowanym okresie wystarczającej obsady kadrowej na ww. stanowiskach.

NIK wnioskowała do Wojewody Łódzkiego o podjęcie skutecznych działań w celu dostosowania liczby zatrudnianych inspektorów do spraw nadzoru do wymagań określonych w art. 127b ustawy o pomocy społecznej, przeprowadzanie kontroli kompleksowych w domach pomocy społecznej zgodnie z terminem wskazanym w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, podjęcie działań w celu przekazywania protokołów z kontroli przeprowadzonych w domach pomocy społecznej w terminach zgodnych z obowiązującymi w Urzędzie uregulowaniami wewnętrznymi.

W latach 2018–2020 (I półrocze), Wojewoda Opolski w sposób niewystarczający sprawował nadzór i kontrolę nad domami pomocy społecznej (dalej: DPS). Nie przeprowadzono kontroli kompleksowych w 18 z 29 DPS w terminie wynikającym z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2015 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej¹⁶⁹ (dalej: rozporządzenie w sprawie nadzoru i kontroli), tj. nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli. W latach 2018–2019 liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przypadająca na inspektorów ds. nadzoru w przeliczeniu na pełne etaty wyniosła odpowiednio: 40,2 i 55,5. Natomiast według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. dwóm inspektorom przydzielono po 63, a trzem po 31 jednostek, co było niezgodne z art. 127b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zgodnie z którym w komórce organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej zatrudnia się nie mniej niż 1 inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej na 25 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepeł-

¹⁶⁸ Nadzór i kontrola wojewody nad działalnością domów pomocy społecznej (R/20/001/KPS).

¹⁶⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 61 poz. 543, ze zm.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

nosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, działających w danym województwie. Ponadto, z 14 skarg, które wpłynęły do OUW, trzy zostały rozpatrzone w terminie powyżej miesiąca, co stanowiło naruszenie przepisów KPA.

NIK wniosowała również do Wojewody Opolskiego o: podjęcie skutecznych działań w celu dostosowania liczby zatrudnionych inspektorów do spraw nadzoru do wymagań określonych w art. 127b uops., rozpatrywanie skarg zgodnie z terminem załatwienia skargi, wskazanym w KPA, przeprowadzanie kontroli kompleksowych w DPS zgodnie z terminem wskazanym w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.

Kontrola **realizacji zadań zleczanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych organizacjom pozarządowym**¹⁷⁰ wykazała, że realizowane na zlecenie PFRON zadania przez organizacje pozarządowe, wspierały rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, jednak pomiar efektów tych działań nie pozwalała na prawidłową ocenę ich jakości i trwałości. W trakcie kontroli NIK stwierdziła, że w praktyce nie funkcjonowały często procedury pomiaru efektów, których podstawą miały być, obowiązkowe przy ocenie wykonania działań, Indywidualne Plany Działania (IPD). PFRON nie stworzył standardów IPD, a stosowane przez organizacje własne wzory często nie wskazywały celów rehabilitacji, lub nie monitorowały jej postępów. NIK stwierdziła przypadki niesporządzania IPD, chociaż w sprawozdaniach dla PFRON wykazywano oparte na nich rezultaty. W konsekwencji, często brak było podstaw oceny efektów rehabilitacji, chociaż w sprawozdaniach organizacji wykazywano osiągnięcie jej celów. Ponadto, efekty mierzone według różnych wzorów IPD były nieporównywalne, nawet jeżeli dotyczyły realizacji podobnych działań. Ograniczało to możliwości porównywania i ewaluacji efektów w ramach projektów na które przyznano około 90% dotacji. NIK zauważa przy tym, że oceny postępów rehabilitacji w IPD dokonywali terapeuci zatrudnieni w organizacjach, które dotowano w wysokości zależnej od rezultatów wykazywanych w tych IPD. Tak skonstruowany system ewaluacji nie stwarza gwarancji sformułowania obiektywnej i możliwej do zweryfikowania przez PFRON oceny.

PFRON w niewielkim stopniu dokonywał całościowych ewaluacji zleczanych zadań. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono tylko jedną ewaluację, która objęła dwa główne spośród z sześciu przyjętych kierunków pomocy. W Raporcie z 2019 r. rekomendowano wdrożenie opracowanych wskaźników oceny indywidualnych postępów w rehabilitacji osób objętych pomocą, co w praktyce powinno prowadzić do standaryzacji ocen w IPD. Poprzednia ewaluacja przeprowadzona w 2016 r. dotyczyła jednego kierunku pomocy. Z 32 jej rekomendacji, po upływie trzech lat, nie wprowadzono pięciu. NIK negatywnie ocenia niewdrożenie rekomendacji dotyczącej wydłużenia monitoringu zatrudnienia osób, które podjęły pracę w wyniku realizacji projektów. Pomiar trwałości efektów jest w tym wypadku szczególnie istotny, ponieważ koszt zatrudnienia jednej osoby na trzy lub sześć miesięcy w ramach kontrolowanych projektów wyniósł prawie 42 tys. zł. Przy tak wysokim poziomie kosztów ich ponoszenie ma uzasadnienie, jeżeli podjęte zatrudnienie jest kontynuowane w dłuższym okresie. PFRON nie prowadził analiz dotyczących ustalenia najskuteczniejszych metod realizacji celów oraz nie poszukiwał i nie popularyzował dobrych praktyk pomimo, że blisko 80% dotacji przeznaczano na realizację jednego celu programowego obejmującego zaledwie 3 typy projektów.

W ocenie NIK, nadzór PFRON nad realizacją projektów był niewystarczający. Liczba kontroli przeprowadzanych w organizacjach otrzymujących dotacje zmalała z dziesięciu w 2016 r. do ośmiu w 2017 r. i zaledwie czterech w 2018 r. Oznacza to, że PFRON kontrolował mniej niż 1% realizowanych projektów. W ok. 1/3 sprawdzonych przez NIK przypadków niezgodne z danymi ZUS były informacje przekazywane do PFRON przez organizacje pozarządowe o podejmowaniu zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne w rezultacie realizacji dotowanych projektów.

Organizacje pozarządowe wykonały dotowane projekty i na ogół przestrzegały zasad wykorzystania środków w ramach zleczanych im zadań. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim rozliczania zadań, w szczególności zaś wykazywania w sprawozdaniach kosztów, które nie kwalifikowały się do refundacji. Niefinansowy wkład własny wnoszony, jako praca wolontariuszy, w wielu wypadkach

¹⁷⁰ Realizacja zadań zleczanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych organizacjom pozarządowym (P/19/042).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

nie był właściwie udokumentowany. W czterech z 24 kontrolowanych organizacji NIK stwierdziła nieprzestrzeganie ustalonych przez PFRON zasad konkurencyjnego zakupu towarów i usług. NIK stwierdziła przypadki niesporządzania IPD. Ponadto, w części organizacji sporządzane IPD nie pozwalały ocenić postępów rehabilitacji, nie konkretyzowały jej celów lub nie oceniały ich osiągnięcia, tym samym nie pozwalały na pomiar jakości realizowanych zadań i trwałości osiąganych efektów. PFRON naruszył ponadto art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych przekazując prawie 13 mln zł dofinansowania do projektów na wiele miesięcy przed terminem rozpoczęcia ich realizacji przez organizacje pozarządowe.

NIK wnioskowała m.in. do Prezesa Zarządu PFRON o zwiększenie zakresu analiz dotyczących najważniejszych potrzeb osób niepełnosprawnych i efektywności ich zaspokajania w ramach poszczególnych działań, wprowadzenie mechanizmów weryfikacji długoterminowego oddziaływania zleconych zadań, w tym poprzez pomiar trwałości zatrudnienia uzyskanego w wyniku realizacji dofinansowanych projektów, opracowanie zasad tworzenia Indywidualnych Planów Działania, zapewniających ustalanie wymiernych celów rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz standardy weryfikacji realizacji tych celów, podjęcie działań zapewniających wymianę danych pomiędzy systemami informatycznymi w celu weryfikacji, czy niektóre osoby, kosztem innych potrzebujących, nie korzystały z analogicznej pomocy w nieproporcjonalnie dużym zakresie, weryfikowanie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych rzetelności danych przekazywanych przez organizacje pozarządowe o przebiegu zatrudnienia osób, które miały uzyskać pracę w wyniku realizacji dotowanych projektów, identyfikowanie i propagowanie dobrych praktyk w organizacjach pozarządowych realizujących projekty, zwiększenie nadzoru nad realizacją projektów przez organizacje pozarządowe, w szczególności przez dostosowanie wzorów sprawozdań do obowiązujących przepisów.

W wyniku skargi nadesłanej do NIK przez obywatela, zainicjowano kontrolę doraźną dotyczącą **ochrony praw pracowników delegowanych z Polski do państw UE w zakresie transferu składek na ubezpieczenie społeczne naliczanych przez zagraniczne kasy urlopowe m.in. przy wypłatach ekwiwalentów za niewykorzystany urlop**¹⁷¹. Kontrolą objęto Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie oraz Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Opolu.

Ocenił m.in. działania podejmowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w celu zabezpieczenia interesów pracowników delegowanych z Polski do krajów UE. W toku kontroli ustalono, że ZUS zapewnił bezpośredni pobór składek polskich pracowników delegowanych do pracy w innych krajach Unii Europejskiej jedynie w przypadku austriackiej i niemieckiej kasy urlopowej. Nastąpiło to jednak z kilkuletnią zwłoką i bez należnych odsetek. Stracili na tym finansowo pracownicy ubezpieczeni w ramach tzw. II filaru, których składki wpłynęły z opóźnieniem do Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) i na subkonto w ZUS. W przypadku innych krajów UE sytuacja była jeszcze gorsza, gdyż przez 15 lat nie rozpoznano kwestii składek pracowniczych i dopiero kontrola NIK wymogła takie działania.

W odniesieniu do krajów Unii Europejskiej innych niż Austria i Niemcy działania w celu rozpoznania sposobu funkcjonowania kas urlopowych zostały podjęte dopiero w październiku 2019 r. w wyniku rozpoczęcia czynności kontrolnych przez (Delegaturę w Opolu) NIK. Tym samym przez 15 lat Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie podjął żadnych działań mających na celu rozpoznanie liczby i modelu działania kas urlopowych w krajach innych niż Austria i Niemcy. W konsekwencji nie nawiązano współpracy z takimi kasami, pomimo istnienia wysokiego ryzyka, że ochrona praw pracowników delegowanych do innych – niż Austria i Niemcy – krajów UE, w zakresie składek pobranych przez kasy urlopowe jest niewystarczająca (składki te mogą nie być ujmowane na indywidualnych kontach ubezpieczonych w wymaganych wysokościach i terminach). Działania takie podjęto dopiero po rozpoczęciu działań kontrolnych przez NIK w ZUS Oddział w Opolu. Tymczasem z danych uzyskanych przez NIK wynika, że w latach 2004–2019 do innych niż Austria i Niemcy państw UE delegowano z Polski blisko 1,4 mln pracowników.

¹⁷¹ *Ochrona praw pracowników delegowanych z Polski do państw UE w zakresie transferu składek na ubezpieczenie społeczne naliczanych przez zagraniczne kasy urlopowe m.in. przy wypłatach ekwiwalentów za niewykorzystany urlop (S/19/005/LOP).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

NIK zbadała również problem **resocjalizacji osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową**¹⁷². Służba Więzienna w ramach oddziaływań resocjalizacyjnych wobec osadzonych realizowała projekt „Podniesienie kwalifikacji zawodowych więźniów w celu ich powrotu na rynek pracy po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności”. Obejmował on kompleksowe działania szkoleniowe, których przeprowadzenie przyczyniło się do wzrostu aktywności pracowniczej i społecznej więźniów oraz zwiększenia ich zdolności do zatrudnienia.

Pomimo że praca osadzonych po zakończeniu szkoleń była istotnym elementem projektu, jego założenia nie przewidywały mechanizmów zapewniających utrwalenie przez zatrudnione osoby zdobytych umiejętności zawodowych. W konsekwencji większość uczestników projektu wykonywała nieodpłatne prace porządkowe i pomocnicze na rzecz zakładów karnych. W wielu przypadkach prace te pozostawały bez związku z przedmiotem ukończonego szkolenia i wykonywane były przez krótkie okresy. Ograniczało to skuteczność przygotowania osób pozbawionych wolności do wejścia na rynek pracy po opuszczeniu jednostki penitencjarnej. Podejmowane przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej działania zapewniły realizację przyjętego planu. Do końca 2019 r. zorganizowano ponad 3,2 tys. cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych. Uczestniczyło w nich 39 160 osadzonych, z których ponad 70% objętych zostało zatrudnieniem. Umożliwiło to wykazanie przez Centralny Zarząd Służby Więziennej osiągnięcie założonych w projekcie wartości wskaźników.

Postępowania o udzielenie zamówień dotyczących organizacji i przeprowadzenia szkoleń, przy zastosowaniu klauzuli społecznej, nie zostały rzetelnie przygotowane. Decyzja o kierowaniu takich zamówień jedynie podmiotów działających na rzecz integracji społeczno-zawodowej osób z grup społecznie marginalizowanych, nie została bowiem poprzedzona oceną społecznych skutków, kosztów i korzyści ograniczenia konkurencji w dostępie do tych zamówień. Zaniechano również wprowadzenia mechanizmów zapobiegających realizacji części zamówienia przez podmioty niespełniające warunków wynikających z klauzuli społecznej. Na realizację projektu do końca I kwartału 2020 r. Służba Więzienna wydatkowała 94,3 mln zł, tj. 78,5% zaplanowanych środków. Objęta kontrolą dokumentacja źródłowa projektu zawierała dane niezbędne do sporządzenia wniosków o płatność. Nadzór jednostek organizacyjnych SW nad przeprowadzeniem cykli szkoleniowo-aktywizacyjnych nie był jednak w pełni rzetelny. Wystąpiły bowiem m.in. rozbieżności pomiędzy dokumentacją potwierdzającą realizację szkoleń, a dokumentacją wewnętrzną zakładów karnych, zarówno w zakresie odnoszącym się do czasu trwania szkoleń, jak i obecności wykładowców i osadzonych. W przypadku czterech szkoleń rozbieżności te były podstawą zakwestionowania prawidłowości wypłaty wynagrodzenia wykonawcy na kwotę 28,4 tys. zł.

¹⁷² Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową (P/20/075).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach



5

TROSKA O ŚRODOWISKO I KLIMAT

Istotnym problemem, z którym musi zmierzyć się administracja publiczna i wszyscy obywatele jest ochrona środowiska, klimatu i dbałość o racjonalne gospodarowanie zasobami wodnymi. Badania kontrolne NIK w roku 2020 w obszarach środowisko i klimat koncentrowały się przede wszystkim oddziaływaniu zanieczyszczonego środowiska na ludzkie zdrowie, ograniczaniu negatywnego wpływu działalności człowieka na przyrodę oraz na ocenie przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska.

NIK skontrolowała m.in. działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania oraz ochronę ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych. W kilku kontrolach NIK badała problematykę zagospodarowania odpadów komunalnych. W trakcie kontroli międzynarodowej NIK badała transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską. Zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce realizowane jest m.in. poprzez planowanie w gospodarowaniu wodami, zgody wodnoprawne, opłaty za usługi wodne oraz inne należności oraz kontrolę gospodarowania wodami.

W sprawozdawanym okresie Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała następujące tematy kontroli:

- *Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych (P/20/071/LLO)*
- *Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce (P/19/079/LKR)*
- *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską (P/19/100/LRZ)*
- *Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP) (P/19/048/KSI)*
- *Zamykanie gminnych składowisk odpadów komunalnych oraz rekultywacja terenów poskładowiskowych (I/20/003/LKA)*
- *Segregacja odpadów komunalnych na terenie województwa podlaskiego (P/19/065/LBI)*
- *Realizacja zadań administracji rządowej w procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (P/19/049/KSI)*
- *Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego (P/19/068/LGD)*
- *Zapobieganie zagrożeniom ze strony składowisk pozakładowych z terenu województwa łódzkiego (P/19/112/LLO)*
- *Eliminacja z obrotu paliw stałych niespełniających norm jakościowych (P/20/060/LKA)*
- *Postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) na terenie miast (P/19/066/LBY)*
- *Zapobieganie rozprzestrzenianiu się barszczy kaukaskich w Polsce (P/19/077/LKR)*
- *Realizacja projektów z zakresu bioróżnorodności finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego (P/19/091/LOP)*
- *Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (P/19/051/KSI)*
- *Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich (K/19/005/LWA)*
- *Zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych (P/20/073/LOL)*

5.1. Środowisko. Klimat

Po kontroli pt. **Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych**¹⁷³, Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że pomimo działania zgodnego z prawem i rzetelnej realizacji zadań w celu ochrony ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych przez większość kontrolowanych organów, nie były one w stanie zapewnić skutecznej ochrony konsumentów przed niebezpiecznymi produktami. Zbyt długi czas oczekiwania (średnio 25–34 dni) na wyniki laboratoryjnego badania przez UOKiK próbek zabawek w kierunku zawartości ftalanów spowodował, że w tym okresie 451 sztuk niebezpiecznych zabawek zostało sprzedanych dzieciom, a sama liczba badanych próbek (ok. 200 rocznie) była niska, biorąc pod uwagę wielkość rynku. W laboratorium WSSE w Gdańsku, badającym próbki w kierunku migracji z tworzyw sztucznych do substancji symulującej żywność, w 2019 r. – z powodu niedoborów finansowych w kwocie ok. 520 tys. zł – nie wykonano aż 47 z 50 zaplanowanych badań. Niedobory sprzętowe w dwóch laboratoriach WSSE – w Białymstoku i Wrocławiu – były natomiast powodem wydłużonego czasu badania (nawet do 45 dni) trzech próbek produktów będących przedmiotem powiadomień w systemie RASFF. Istotną przyczyną niepełnej ochrony konsumentów było również to, że w okresie objętym kontrolą, w Polsce i Unii Europejskiej nie uregulowano formalnie zagadnień związanych z oddziaływaniem na człowieka mikroplastiku obecnego powszechnie w wodzie pitnej i żywności. W konsekwencji, w planach kontroli i monitoringu Państwowa Inspekcja Sanitarna nie uwzględniła badań w tym zakresie.

Kontrolowane organy dokonały rzetelnej analizy ryzyka, poprzedzającej opracowanie planów kontroli i poborów próbek ukierunkowanych na substancje migrujące z wyrobów z tworzyw sztucznych przeznaczonych do kontaktu z żywnością (Inspekcja Sanitarna) oraz ftalany w zabawkach (Inspekcja Handlowa). Pozytywnie NIK oceniła objęcie corocznymi kontrolami ok. 25% zarejestrowanych (przez organy PIS) podmiotów działających w obszarze materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością (w tym tworzyw sztucznych), a także realizację planów kontroli zabawek z tworzyw sztucznych przez organy Inspekcji Handlowej.

Organ niezwłocznie i co do zasady prawidłowo reagowały na powiadomienia w systemach RASFF i RAPEX o niebezpiecznych produktach z tworzyw sztucznych. Jedynie dwie kontrolowane WSSE nierzetelnie przekazały niektóre pozyskane w wyniku podjętych działań informacje do Krajowego Punktu Kontaktowego w GIS oraz do innych WSSE.

Prezes UOKiK prawidłowo prowadził postępowania w sprawie wyrobów z tworzyw sztucznych niezgodnych z wymaganiami, zmierzające do wycofania ich z rynku. Zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, prowadził rejestr takich wyrobów, pomimo wystąpienia sześciu przypadków wydłużonego czasu (od ponad dwóch do niemal pięciu miesięcy) dokonania wpisów o niebezpiecznych zabawkach. Jednak w pięciu z tych spraw, przyczyną był brak podstawy prawnej z powodu trzymiesięcznego opóźnienia w wydaniu przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie rejestru wyrobów niegodnych z wymaganiami lub stwarzających zagrożenie.

W ostatnim czasie coraz częściej pojawiają się informacje o obecności w pożywieniu i wodzie pitnej mikroplastiku, który powstaje w wyniku rozpadu tworzyw sztucznych na mikrocząsteczki. Problemem pozostaje również negatywne oddziaływanie na zdrowie niektórych substancji dodawanych do plastiku (takich jak ftalany czy bisfenol A) w celu polepszenia jego właściwości użytkowych. Na szkodliwe działanie i wpływ substancji zawartych w tworzywach sztucznych narażone są także najmłodsze dzieci korzystające z plastikowych zabawek: niepożądane substancje mogą przenikać do ich organizmów ze względu na częsty kontakt takich zabawek bezpośrednio z ustami.

Mikroplastik nie występował w krajowym katalogu parametrów do oznaczania w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi, co wynikało z faktu, iż nie został wprowadzony do wykazu parametrów Dyrektywy Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, jak również nie został wytypowany jako parametr wymagany dla ustanowienia dodatkowej ochrony zdrowia ludzkiego. Dopiero zgodnie z obowiązującą od 12 stycznia 2021 r. przekształconą Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia

¹⁷³ *Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych (P/20/071).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

przez ludzi, Komisja Europejska dostała czas na przyjęcie metodyk badawczych w zakresie badania zawartości mikroplastiku w wodzie pitnej do 12 stycznia 2024 r. Natomiast ewentualna obecność mikroplastiku w żywności wynika z niewłaściwie prowadzonego procesu produkcyjnego i powinna być przedmiotem wewnętrznej kontroli producentów, m.in. w ramach dobrej praktyki produkcyjnej. Sytuacja ta powoduje, że organy PIS nie mają obecnie podstaw prawnych, które umożliwiłyby im podejmowanie działań wobec przedsiębiorców zmierzających do eliminacji mikroplastiku z wody pitnej i żywności. Wyniki ewentualnych badań wskazujących na jego obecność, również w świetle przytoczonego już raportu WHO, wskazującego na brak jednoznacznych dowodów potwierdzających jego szkodliwość, nie mogłyby stanowić podstawy do wydania decyzji nakazujących eliminację z obrotu wody i żywności zawierającej mikroplastik. Jako rzetelne NIK oceniła: współpracę organów Inspekcji Handlowej ze służbami celno-skarbowymi oraz informowanie przez kontrolowane organy o niebezpiecznych produktach.

NIK skontrolowała również **działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce**¹⁷⁴. Działania Ministra Klimatu, a poprzednio Ministra Środowiska, jako organów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki związanej z gospodarką odpadami na obszarze kraju, jak również pozostałych organów administracji publicznej objętych kontrolą, były niewystarczające dla ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych oraz ich prawidłowego zagospodarowania. Ponadto zaawansowanie prac koncepcyjnych i legislacyjnych zarówno Ministra Klimatu, jak i Ministra Rozwoju nie daje nadziei na szybkie wdrożenie w Polsce modelu gospodarki o obiegu zamkniętym. Problemy związane z zagospodarowaniem odpadów z tworzyw sztucznych były w kontrolowanym okresie znacznie większe niż wskazywały na to dostępne dane sprawozdawcze. Przyjęty system raportowania danych nie pozwalał na ustalenie wprost m.in. ilości wytworzonych odpadów z tworzyw sztucznych oraz zidentyfikowania pełnego i ostatecznego sposobu ich zagospodarowania, a działania skontrolowanych podmiotów publicznych – zwłaszcza na szczeblu krajowym – były niewystarczające do przeprowadzenia rzetelnej i kompleksowej analizy dotyczącej postępowania z odpadami z tworzyw sztucznych oraz identyfikacji problemów z tym związanych. Tymczasem obliczenia i szacunki NIK pokazały, że w 2018 r. w trzech z pięciu kontrolowanych województw głównym sposobem zagospodarowania frakcji odpadów tworzyw sztucznych pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych było składowanie (od 65% do 68% wytworzonych odpadów). Nie powinno to mieć miejsca z uwagi na wynikający z przepisów zakaz składowania odpadów o wysokiej kaloryczności, jak również zagrożenie środowiska, w tym poprzez wysokie ryzyko pożaru. W kolejnych dwóch województwach dominowało przekształcanie termiczne odpadów (od 38% do 46%). Wyniki powyższych analiz wskazują, że odpady z tworzyw sztucznych zostały zagospodarowane w sposób zdecydowanie mniej pożądany w kontekście obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w której wyższy priorytet mają recykling oraz przygotowanie do ponownego użycia. Dodatkowo porównanie danych o odpadach z tworzyw sztucznych do innych rodzajów odpadów wykazało, że największe trudności w zagospodarowaniu występowały właśnie w odniesieniu do plastiku.

Minister Klimatu nie dysponował szczegółowymi informacjami na temat realiów rynkowych dotyczących produkcji opakowań i produktów w opakowaniach, a także możliwości ich recyklingu, co stanowiło barierę w projektowaniu i wdrożeniu nowych rozwiązań w tym obszarze. Tymczasem tylko precyzyjna diagnoza problemów z zagospodarowaniem poszczególnych rodzajów odpadów, w tym odpadów z tworzyw sztucznych, w powiązaniu z analizą uwarunkowań rynkowych, dają podstawę do stworzenia skutecznych rozwiązań przybliżających do przejścia na model gospodarki o obiegu zamkniętym. NIK zwraca uwagę, że jeżeli nie nastąpi poprawa skuteczności zagospodarowania odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych poprzez zwiększenie poziomu ich recyklingu, może to oznaczać w przyszłości konieczność zapłaty podatku przewidywanego do wprowadzenia w UE od 2021 r., nawet w kwocie przewyższającej 2 mld zł w skali całego kraju.

Wyniki kontroli nie pozwalają na stwierdzenie, że w najbliższym czasie odpowiednie resorty wprowadzą radykalne rozwiązania, zapewniające istotne zmiany w tym zakresie. Minister Klimatu do tej pory nie przesądził o zasadności wdrożenia i ewentualnym kształcie systemu kaucyjnego dla opakowań, natomiast ekspertyzę

¹⁷⁴ *Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce* (P/19/079).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

zewnątrzną w tym zakresie przygotowano pod koniec 2017 r. Nie opracowano również mechanizmów wspierania ekoprojektowania opakowań. Dotychczas nie usprawniono systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta w zakresie opakowań. Starania Ministra Klimatu nie zapewniły efektu w postaci terminowego i prawidłowego przeniesienia na grunt prawa krajowego postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (mimo takiego obowiązku do 5 lipca 2020 r. nie dokonano transpozycji dyrektywy). Wynikający z tych przepisów ostateczny termin wdrożenia systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta w odniesieniu do wszelkich opakowań upływa co prawda z końcem 2024 r., lecz prace nad odpowiednimi uregulowaniami były na bardzo wczesnym etapie, a przedłożony w toku kontroli projekt ustawy miał bardzo ogólnikowy charakter i nie zawierał konkretnych rozwiązań. Może to znacząco ograniczyć czas niezbędny na przygotowanie producentów do nowych rozwiązań oraz zaważyć na nieosiągnięciu stale rosnących wymogów w dziedzinie gospodarki odpadami.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie opracowanie przez Ministra Rozwoju Mapy drogowej Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Podkreślić jednak należy, że zdecydowana większość działań wskazanych w Mapie ma charakter koncepcji, wytycznych lub propozycji rozwiązań prawnych, a zatem nawet pełna realizacja zaplanowanych działań nie będzie oznaczać ich automatycznego wpływu na poprawę gospodarki odpadami. Ponadto – podczas niniejszej kontroli – większość z zaplanowanych w Mapie zadań była wciąż na etapie przygotowania.

Z wyjątkiem nielicznych przypadków skontrolowani marszałkowie województw prawidłowo wywiązywali się z obowiązków weryfikacyjnych i sprawozdawczych dotyczących gospodarki odpadami, wykonywania okresowych kontroli w podmiotach zajmujących się gospodarką opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz prowadzenia baz danych. Z uwagi na brak odpowiednich rozwiązań prawnych marszałkowie województw nie mieli możliwości weryfikacji prawidłowości naliczenia wnoszonych opłat recyklingowych za 2018 r. i 2019 r., a stosowne mechanizmy zaczną funkcjonować dopiero przy rozliczaniu tych opłat za 2020 r. Ponadto istniejące uregulowania prawne utrudniają urzędowi marszałkowskiemu weryfikację informacji o prowadzonych przez zobowiązanych przedsiębiorców publicznych kampaniach edukacyjnych i kontrolę wydatkowania tych środków, a w przypadku zadeklarowanych przez przedsiębiorców wpłat za prowadzenie kampanii nie dają możliwości ich windykacji.

Pozytywnie oceniono realizację działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących gospodarowania odpadami prowadzonych przez Ministrów, jak i organy wykonawcze gmin miejskich i wiejskich. NIK zwraca jednak uwagę, że większość z tych działań odnosiła się do segregacji odpadów, a nie do zapobiegania ich powstawaniu, chociaż ten drugi aspekt zajmuje najwyższe miejsce w hierarchii sposobów postępowania z odpadami.

Wnioski pokontrolne do Ministra Klimatu i Środowiska dotyczyły m.in.: uzupełnienia – w ramach kolejnej aktualizacji Krajowego Planu Gospodarki Odpadami (KPGO) 2022 – przedstawionej w tym planie analizy stanu gospodarki odpadami o informacje zawierające m.in. dane na temat rodzajów i ilości odpadów poddawanych poszczególnym procesom odzysku i unieszkodliwiania, w tym również w instalacjach położonych poza terytorium kraju, prowadzenia systematycznych analiz umożliwiających określenie poszczególnych sposobów zagospodarowania w odniesieniu do ilości wytworzonych odpadów materiałowych w sektorze komunalnym, podjęcia działań w celu umożliwienia prawidłowego przeniesienia na grunt prawa krajowego postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30.05.2018 r. zmieniającej Dyrektywę 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20.12.1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (w zakresie art. 7 ust. 2).

Wniosek do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii postulował podjęcie ścisłej współpracy z Ministrem Klimatu i Środowiska mającej na celu jak najszybsze wdrożenie w Polsce modelu gospodarki o obiegu zamkniętym w zakresie gospodarki odpadami z tworzyw sztucznych.

Po kontroli pt. **Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską**¹⁷⁵, NIK stwierdziła, że niezbędnym jest podjęcie przez Ministra Klimatu, Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działań w celu poprawienia skuteczności systemu kontroli na przejściach granicznych oraz w celu

¹⁷⁵ *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską* (P/19/100).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

jego uszczelnienia dla ograniczenia możliwości niekontrolowanego pozostawiania odpadów na terenie RP. Ustalono, że szczegółowo kontrolowanych było zaledwie 8% transportów odpadów przewiezionych przez granicę z Ukrainą między styczniem 2015 r., a czerwcem 2019 r. Odprawy graniczne pozostałych transportów polegały głównie na weryfikacji dokumentów przewozowych. Część odpadów z tzw. listy „zielonej”, czyli innych niż niebezpieczne, choć wjechała do Polski tylko tranzytem, mogła nigdy nie opuścić naszego kraju i zasilić nielegalne wysypiska albo utworzyć nowe. To oznacza, że wbrew ratyfikowanej niemal 30 lat temu Konwencji bazylijskiej, nie zapewnialiśmy skutecznej kontroli odpadów przekraczających polsko-ukraińską granicę. Zdaniem NIK, nie był to jednak efekt zaniedbań, a skutek nieprecyzyjnych przepisów i braku odpowiedniego sprzętu na przejściach. Odpady są traktowane na granicy jak towary. W badanym przez NIK okresie, na przejściach z Ukrainą a więc na granicy Unii Europejskiej oględzinom lub rewizji poddano maksymalnie 14% transportów towarów wywożonych z Polski (w tym odpadów) oraz najwyżej 25% wwożonych do kraju (w tym odpadów). Kontrola szczegółowa samych odpadów nie przekroczyła 8% transportów.

W ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów z 2007 r. ani Służbie Celno-Skarbowej, ani Straży Granicznej nie przypisano obowiązku przeprowadzenia fizycznej kontroli każdego transportu odpadów jaki przekracza granicę. Według tych przepisów, Straż Graniczna ma „zapobiegać” nielegalnemu transportowaniu odpadów, a Służba Celno-Skarbowa kontrolować przewożone towary (w tym odpady). Tak więc zgodnie z przepisami, w badanym przez NIK okresie odprawa sprowadzała się głównie do weryfikacji dokumentów każdego transportu, w dodatku podwójnej – obie służby przeprowadzały takie same kontrole: dokumentów dotyczących transportowanych odpadów, przewoźnika i pojazdu, a także jego oznakowania. Żadna ze służb nie miała natomiast obowiązku sprawdzenia czy transport zawiera taką ilość odpadów i taki ich rodzaj jakie w tych dokumentach zadeklarowano. Szczegółowych kontroli nie wymuszają także przepisy Unii Europejskiej, jeśli przedsiębiorców zajmujących się przewozem odpadów reprezentują na granicy instytucje handlowe działające w formie agencji celnych. Instytucje te mają status „upoważnionego przedsiębiorcy”, co – jak sprawdziła NIK – skutkuje traktowaniem ich jako „przedsiębiorców wiarygodnych”, mających m.in. łatwiejszy dostęp do uproszczonych procedur celnych, np. ograniczonych do weryfikacji dokumentów. Kontrole formalne przeprowadzane są zarówno w stosunku do transportów odpadów z listy „bursztynowej”, a więc niebezpiecznych lub potencjalnie niebezpiecznych, jak i z listy „zielonej”. W przypadku tej pierwszej listy, procedury umożliwiają nadzorowanie napływu odpadów do Polski, ponieważ Główny Inspektor Ochrony Środowiska w każdym przypadku musi wyrazić zgodę na przywóz, wywóz lub tranzyt takich odpadów, przekazując swoją decyzję innym organom. Z kolei, po tym jak transporty dotrą na miejsce, ich odbiorcy muszą dostarczyć GIOŚ kopie stosownych dokumentów, potwierdzone na granicach przez odpowiednie służby. Procedura informowania, stosowana przy odpadach z listy „zielonej”, nie daje natomiast nawet takich możliwości kontroli przemieszczania tych odpadów. Tym samym, istnieje realne zagrożenie, że część takich odpadów pozostaje nielegalnie na terytorium Polski.

Oceniono również **postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP)**¹⁷⁶. NIK negatywnie oceniła skuteczność monitorowania przez organy administracji publicznej sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz pochodzącymi z ich przetworzenia. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska nie przeprowadzali kontroli posiadaczy odpadów, przekazujących odpady nieuprawnionym podmiotom. Nie podejmowali także kontroli, pomimo uzyskanych informacji o nieprawidłowościach w gospodarowaniu odpadami. Marszałkowie województw nie dokonali rzetelnej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, co prowadziło do sytuacji, w której aż połowa skontrolowanych podmiotów przekroczyła dopuszczalne limity przetwarzania odpadów, zaś w czterech z dwunastu kontrolowanych instalacjach moce przerobowe nie były wykorzystane. Organy administracji publicznej nie miały również pełnej wiedzy o pożarach miejsc magazynowania i składowania odpadów, pomimo że u 11 spośród 18 kontrolowanych podmiotów wystąpiły w okresie objętym kontrolą 33 pożary. Brak wiedzy o przyczynach i skali pożarów oraz niepodejmowanie działań zapobiegawczych stwarza warunki dla nielegalnego pozbywania się odpadów, a tym samym do rozwoju tzw. szarej strefy. Nieskuteczna kontrola rynku odpadów przez organy administracji publicznej przyczynia się do degradacji środowiska i stwarza zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi.

¹⁷⁶ *Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP) (P/19/048).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

W opinii NIK działania organów administracji publicznej były nieskuteczne, co powodowało że odpady komunalne oraz odpady po ich przetworzeniu były zagospodarowywane niezgodnie z przepisami o odpadach. Odpady powstające w tych instalacjach MBP w większości były poddawane procesom przetwarzania innym niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia, co było niezgodne z hierarchią postępowania z odpadami i zagrażało osiągnięciu celów nałożonych na Polskę w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów. Trudności w zagospodarowaniu odpadów powstałych po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, rosnące ceny u przetwarzających je, a także wymagania dotyczące kryteriów dla składowanych odpadów i wzrost opłat za przyjęcie odpadów do składowania, przyczyniły się w latach 2016–2019 (I półrocze), w kontrolowanych instalacjach, do zwiększenia opłat za przyjmowane do przetworzenia odpady komunalne w granicach od 58,3% do 87,2%.

Kontrola wykazała niezgodne z ustawą o odpadach klasyfikowanie odpadów oraz prowadzenie dokumentów ewidencji odpadów. Skutkiem tego było sporządzanie sprawozdań przez podmioty gospodarujące odpadami nieodzwierciedlających stanu faktycznego. Nieprawidłowości stwierdzono w informacjach o sposobach zagospodarowania odpadów w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów i w sporządzaniu kalkulacji kosztów zagospodarowania odpadów, przekazywanych gminom lub podmiotom odbierającym odpady komunalne z terenu nieruchomości. Przekazywane informacje nie zawierały bowiem danych wymaganych ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto informacji takich nie przekazywano lub nie przedstawiano kalkulacji kosztów, a jedynie podawano cenę zagospodarowania 1 Mg lub przekazywano kalkulację po upływie terminu. Stwierdzono także przypadki mieszania odpadów, tj. wspólnego przetwarzania w ciągu technologicznym zmieszanych odpadów komunalnych z odpadami z selektywnej zbiórki oraz z odpadami innymi niż odpady komunalne. Uniemożliwiało to dokonywanie oceny sposobów zagospodarowania poszczególnych rodzajów odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych oraz miało wpływ na rzetelność danych zawartych w sprawozdaniach sporządzanych przez gospodarujących odpadami.

NIK negatywnie oceniła sposób potwierdzania zagospodarowania odpadów powstałych w wyniku przetwarzania w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Następowало to wyłącznie za pomocą dokumentów wynikających z przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, choć potwierdzają one przyjęcie do przetworzenia w procesach odzysku lub recyklingu jedynie odpadów opakowaniowych. Prowadzący instalacje MBP, przekazując odpady do dalszego przetworzenia przez pośredników, nie dysponowali kartami przekazania odpadów lub innymi dokumentami, które potwierdzałyby przekazanie poszczególnych ilości i rodzajów odpadów do prowadzących procesy odzysku czy recyklingu, co uniemożliwiało ustalenie faktycznych sposobów zagospodarowania poszczególnych rodzajów i ilości odpadów.

NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania i składowania odpadów, w tym nieprzechowywanie zapisu obrazu wizyjnego, niezabezpieczenie go przed utratą, a także niezainstalowanie urządzeń w terminie wymaganym ustawą o odpadach. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły u ośmiu spośród 12 prowadzących instalacje MBP.

Nie podjęto skutecznych działań na rzecz ograniczenia ilości składowanych odpadów. Stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły eksploatacji składowisk odpadów, w tym przyjmowania do składowania odpadów niezgodnie z kryteriami określonymi w przepisach o odpadach, a także prowadzenia ewidencji odpadów i sprawozdawczości. Nie zapewniono wystarczających mocy przerobowych dla odpadów powstających w wyniku przetworzenia w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, co spowodowało trudności w ich zagospodarowaniu zgodnie z przepisami o odpadach.

W związku z wynikami kontroli, w celu poprawy skuteczności działań dotyczących przetwarzania odpadów po procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Ministra Klimatu m.in. o podjęcie działań w celu zapewnienia finansowania ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej inwestycji w zakresie odzysku i recyklingu odpadów powstających w procesach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, po przeprowadzeniu analizy potrzeb dotyczących zagospodarowania odpadów powstających w wyniku procesów przetworzenia odpadów komunalnych, w szczególności paliw alternatywnych, podjęcie działań polegających na wprowadzeniu obowiązku ustalenia rzeczywistej masy odpadów powstających po procesie mechanicznego przetworzenia przed poddaniem ich kolejnym procesom przetworzenia w instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Po kontroli dotyczącej **zamykania gminnych składowisk odpadów komunalnych oraz rekultywacja terenów poskładowiskowych**¹⁷⁷ NIK stwierdziła, że podmioty zarządzające gminnymi składowiskami odpadów w większości prawidłowo realizowały zadania i obowiązki związane z ich zamykaniem, w oparciu o zatwierdzone instrukcje składowiska, dokumentacje projektowe oraz uzyskane decyzje Marszałka Województwa o zgodzie na ich zamknięcie. WIOŚ podejmował prawidłowe działania nadzorcze nad podmiotami zarządzającymi zamkniętymi lub będącymi w trakcie procesu zamykania składowiskami odpadów komunalnych, a Marszałek wydawał rzetelnie oraz bez zbędnej zwłoki decyzje administracyjne, dotyczące zamknięcia i rekultywacji składowisk komunalnych odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

Nieprawidłowości stwierdzono w dwóch kontrolowanych podmiotach, które polegały na niepełnej realizacji obowiązków w zakresie monitoringu składowiska w Wilkowicach, wynikających z decyzji Marszałka oraz przypadków gospodarowania odpadami wykorzystywanymi w procesie zamykania i rekultywacji składowiska w sposób niezgodny z decyzją zezwalającą na wykorzystywanie odpadów w tym procesie, (Ekoład sp. z o.o. w Wilkowicach) oraz przeprowadzeniu w 2017 r. nie w pełni rzetelnie kontroli, w trakcie której nie wykazano prowadzenia monitoringu składowiska w Wilkowicach w części niezgodnie z decyzją Marszałka (Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach).

Po kontroli **segregacji odpadów komunalnych na terenie województwa podlaskiego**¹⁷⁸ NIK pozytywnie oceniła prawidłowość wprowadzonych przez gminy systemów segregacji odpadów komunalnych, a negatywnie – skuteczność ich funkcjonowania. Objęte kontrolą gminy stworzyły bowiem warunki organizacyjne do segregacji odpadów, zgodnie z przepisami prawa oraz Planem Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2016–2022. Jednocześnie w 11 z 15 skontrolowanych gmin nie zapewniono prawidłowego i rzetelnego nadzoru nad funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Od podmiotów odbierających odpady komunalne i od podmiotów prowadzących MBP nie egzekwowano niezbędnych dokumentów i informacji oraz nie kontrolowano prawidłowości segregacji odpadów przez mieszkańców i podmioty odpowiedzialne za odbiór odpadów. Tymczasem mieszkańcy ośmiu z 15 skontrolowanych gmin niewłaściwie segregowali odpady, a dziewięć podmiotów je odbierających nie tylko nie wywiązywało się z obowiązku prowadzenia kontroli prawidłowej segregacji odpadów przez mieszkańców, ale w sześciu gminach dokonywało niewłaściwego ich odbioru od mieszkańców lub z punktów selektywnej zbiórki odpadów, a nawet mieszało posegregowane wcześniej odpady. W rezultacie wprowadzone przez gminy systemy gospodarki odpadami nie funkcjonowały skutecznie. W dziewięciu gminach spadł bowiem udział odpadów zebranych selektywnie u źródła w ogólnej masie odpadów komunalnych. W dziewięciu też występowały miejsca nielegalnego składowania odpadów komunalnych.

Gminy, sporządzając sprawozdania do Marszałka Województwa Podlaskiego, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska i Głównego Urzędu Statystycznego oraz coroczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, opierały się na niepotwierdzonych informacjach, uzyskanych od podmiotów realizujących usługi w ramach systemu. Sprawozdania te zawierały błędy, skutkujące wykazaniem w nich osiągnięcia niewłaściwych poziomów: recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła.

Objęte kontrolą podmioty prowadzące instalacje mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych nie podjęły skutecznych działań na rzecz prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych. W rezultacie odpady te poddawano magazynowaniu, mimo że było to niezgodne z posiadanym pozwoleniem zintegrowanym lub przepisami ustawy o odpadach.

Wniosek *de lege ferenda* do Ministra Klimatu dotyczył podjęcia działań w celu zmiany art. 20 ustawy o odpadach, przez wprowadzenie obowiązku zagospodarowania w pierwszej kolejności frakcji surowcowych powstałych w kraju z przetwarzania odpadów komunalnych, w tym frakcji energetycznych.

¹⁷⁷ Zamykanie gminnych składowisk odpadów komunalnych oraz rekultywacja terenów poskładowiskowych (I/20/003/LKA).

¹⁷⁸ Segregacja odpadów komunalnych na terenie województwa podlaskiego (P/19/065).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła również badania kontrolne dotyczące **realizacji zadań administracji rządowej w procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach**¹⁷⁹. W ocenie NIK działania regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (RDOŚ) zapewniły, w większości objętych badaniem spraw, warunki do ochrony środowiska oraz ochrony przyrody na obszarach znajdujących się w zasięgu oddziaływania planowanych przedsięwzięć. Nieprawidłowości mające wpływ na wynik postępowania i w konsekwencji na spowodowanie ryzyka niezapewnienia właściwych warunków ochrony środowiska w rejonie oddziaływania planowanych przedsięwzięć w trakcie ich realizacji lub eksploatacji stwierdzono w 14 z 235 badanych spraw (6,0%) zakończonych wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU) lub stanowiska w trybie art. 75 ust 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (uooś). Ponadto zidentyfikowano w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska (rdoś), w 13 z 337 badanych spraw (3,9%), nieprawidłowości mające wpływ na wynik postępowania prowadzonego przez inny organ, co w konsekwencji stworzyło ryzyko niezapewnienia właściwej ochrony środowiska w obszarze oddziaływania planowanych przedsięwzięć. Ustalono także, że w przypadkach gdy inne organy, które wydały DŚU, nie przekazały jej do rdoś, nie podejmowano tam działań w celu pozyskania wydanych DŚU i weryfikacji ich zgodności z warunkami, wymaganiami lub działaniami wskazywanymi odpowiednio w postanowieniu lub opinii regionalnego dyrektora. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ) prawidłowo realizował, jako organ drugiej instancji, zadania w zakresie prowadzenia postępowań po wniesieniu odwołań lub zażaleń od rozstrzygnięć RDOŚ.

Kontrola wykazała jednak, iż objęte nią organy w ponad połowie badanych spraw nie dotrzymywały terminów ich załatwiania, określonych w przepisach prawa. Przyczyną powyższego stanu były m.in. opóźnienia wynikające z bardzo dużej liczby prowadzonych spraw w stosunku do obsady kadrowej oraz niska jakość składanych wniosków o wydanie DŚU, które były niezgodne z wymogami formalnymi oraz wymagały wyjaśnień lub uzupełnień.

GDOŚ i RDOŚ prawidłowo realizowali działania związane z transgranicznym oddziaływaniem przedsięwzięć na środowisko.

GDOŚ nie zapewnił funkcjonalności bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko (baza OOŚ), umożliwiającej bezpośrednie sprawdzenie z poziomu danego postępowania terminowości wprowadzenia do niej wymaganych informacji i danych. Z kolei RDOŚ nie realizowali prawidłowo obowiązku wprowadzania do bazy OOŚ informacji o postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) i w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (OON) – nie wprowadzając informacji i danych albo wprowadzając je nieterminowo.

GDOŚ i RDOŚ, prowadząc publicznie dostępne wykazy danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, nie zamieścili w nich informacji o 7,1% zbadanych dokumentów.

Wnioski *de lege ferenda* do Ministra Środowiska dotyczyły: wydania rozporządzenia w sprawie bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko, o którym mowa w art. 129 ust. 2 uooś, uwzględniającego wprowadzone od 1 stycznia 2017 r. zmiany uooś; podjęcia działań w celu: wprowadzenia w art. 21 ust. 2 uooś obowiązku zamieszczania w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, danych o postanowieniach, o których mowa w art. 77 ust. 1 pkt 1–1b i 4 uooś dla zapewnienia dostępu do informacji o dokumentach wprowadzających warunki realizacji przedsięwzięcia i w art. 97 ust. 5 uooś, które kończą postępowanie w sprawie potrzeby przeprowadzenia OON; usunięcia, określonego w art. 97 ust. 9 uooś, braku możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o braku potrzeby przeprowadzenia OON, o którym mowa w art. 97 ust. 5 uooś, które de facto kończy postępowanie w sprawie ewentualnego negatywnego OON; wprowadzenia w uooś terminu dłuższego niż określony w przepisach Kpa na wydanie DŚU, w przypadku gdy przeprowadzana jest OOŚ planowanego przedsięwzięcia.

¹⁷⁹ Realizacja zadań administracji rządowej w procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (P/19/049).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Po kontroli **przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego**¹⁸⁰ NIK negatywnie oceniła niepodejmowanie przez organy administracji morskiej oraz ochrony środowiska właściwych działań mających zapobiegać zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego.

W szczególności dotyczy to braku pełnego rozpoznania w polskich obszarach morskich wszystkich miejsc zalegania broni chemicznej i wraków zatopionych statków, które stanowią poważne zagrożenie dla środowiska morskiego. Stwierdzone zaniechania, spowodowane nieuznawaniem kompetencji przyznanych przepisami obowiązującego prawa, a także brakiem odpowiednich środków i sprzętu, zwiększały ryzyko wystąpienia katastrofy ekologicznej w związku z postępującą korozją broni chemicznej i wraków statków zalegających na dnie Morza Bałtyckiego oraz wobec coraz większego wykorzystywania zasobów morskich. Brak działań wobec zagrożenia ze strony substancji ropopochodnych uwalniających się ze szczątków statku Stuttgart zalegających na dnie Zatoki Puckiej przyczynił się do zwiększenia obszaru skażenia dna, co doprowadziło do lokalnej katastrofy ekologicznej. W zakresie zarządzania kryzysowego, pomimo dysponowania informacjami o miejscach zalegania materiałów niebezpiecznych, nie podejmowano wystarczających działań zmierzających do ich usunięcia. Ograniczono się jedynie do działań doraźnych na obszarach, na których realizowano inwestycje związane z żeglugą morską, przy czym celem tych działań była identyfikacja przeszkód dla zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi i realizacji inwestycji. Specjalistyczne statki do zwalczania zanieczyszczeń na powierzchni morza zapewniały podjęcie akcji w ciągu rekomendowanych w Konwencji Helsińskiej ośmiu godzin od odebrania zgłoszenia tylko na 59% polskich obszarów morskich. Dopiero planowane pozyskanie w 2022 r. wielozadaniowego statku ratowniczego zapewni objęcie akcją zwalczania zanieczyszczeń 97% polskich obszarów morskich. Ponadto w planach części powiatów nadmorskich województwa zachodniopomorskiego oraz powiatów zlokalizowanych nad Zalewem Wiślanym nie uwzględniono zagrożenia skażeniem chemicznym na morzu.

Wniosek do Prezesa Rady Ministrów odnosił się do zapewnienia bieżącego monitorowania działań podejmowanych przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, dyrektorów urzędów morskich, Ministra Klimatu oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w zakresie prac nad rzetelną oceną ryzyka związanego z występowaniem materiałów niebezpiecznych (bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu oraz paliw i produktów ropopochodnych z wraków statków) w polskich obszarach morskich, a także działań, jakie należy zrealizować w odniesieniu do stwierdzonych ryzyk oraz zapewnienie ich finansowania. Wnioski do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej obejmowały m.in.: przeprowadzenie kompleksowej identyfikacji zatopionych w polskich obszarach morskich materiałów niebezpiecznych (bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu oraz paliw i produktów ropopochodnych z wraków statków) oraz rozpoznanie skali zagrożeń w zidentyfikowanych miejscach ich zalegania (inventaryzacja dna) oraz usunięcie bezpośredniego zagrożenia wynikającego z zalegania na dnie Morza Bałtyckiego wraków statków Franken i Stuttgart.

Wnioski do Ministra Klimatu postulowały: zapewnienie w ramach nadzoru sprawowanego nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska objęcia programem monitoringu wód morskich substancji niebezpiecznych pochodzących z bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu oraz paliwa i produktów ropopochodnych z wraków zatopionych statków.

NIK po **skontrolovaniu zapobieganie zagrożeniom ze strony składowisk pozakładowych z terenu województwa łódzkiego**¹⁸¹. Po kontroli zapobiegania zagrożeniom ze strony składowisk pozakładowych w Zgierzu i Tomaszowie Mazowieckim NIK negatywnie oceniła działania nadzorcze organów administracji rządowej i lokalnego samorządu na rzecz bezpieczeństwa na tych składowiskach.

Nieskuteczne działania nadzorcze, a w wielu przypadkach w ogóle ich brak oraz wieloletnie zaniechania zarządzających tymi składowiskami w zakresie gospodarki odpadami zdeterminowały obecne problemy z ww. obiektami. W wyniku tych zaniechań nastąpiło pogorszenie jakości środowiska na składowiskach i w ich rejonie. Ponadto

¹⁸⁰ *Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego* (P/19/068).

¹⁸¹ *Zapobieganie zagrożeniom ze strony składowisk pozakładowych z terenu województwa łódzkiego* (P/19/112).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

właściwe organy wykonawcze odpowiedzialne za sporządzanie wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska nie zdiagnozowały najistotniejszych problemów związanych z przedmiotowymi instalacjami i nie określiły w tych dokumentach stosownych zadań proekologicznych.

Biorąc pod uwagę aktualny stan faktyczny kontrolowanych składowisk, a także różny czas ich powstania oraz odmienną kwalifikację prawną poszczególnych terenów, w ocenie NIK niemożliwe jest efektywne zastosowanie do tych składowisk obowiązujących przepisów w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami. Rozproszenie przepisów, ilość i częstotliwość zmian, nakładanie się różnych reżimów prawnych (poczynając od lat 70. poprzez lata 80. i 90. ubiegłego wieku do początków XXI wieku) w znacznym stopniu utrudniają aktualnie skuteczne działania organów administracji w zakresie rozwiązania istniejącego i narastającego zagrożenia dla środowiska ze strony składowisk pozakładowych. Ponadto, zdaniem NIK, bez wsparcia finansowego dla lokalnych samorządów nie jest możliwe podjęcie skutecznych działań w celu przeciwdziałania dalszej degradacji środowiska ze strony tych obiektów.

W przypadku składowisk pozakładowych po byłych ZPB „Boruta” w Zgierzu, mając na uwadze przede wszystkim występujące od 2012 r. realne zagrożenie dla środowiska i mieszkańców oraz ze względu na brak dających się efektywnie zastosować w stosunku do tych składowisk przepisów dotyczących ochrony środowiska, życia i zdrowia ludzi oraz ograniczenia skutków gospodarowania odpadami, NIK wystąpiła do Ministra Klimatu i Środowiska o pilne podjęcie prac legislacyjnych w celu opracowania specustawy odnoszącej się wyłącznie do terenów składowisk pozostających w dyspozycji Eko-Boruta sp. z o.o. w likwidacji w Zgierzu. W ustawie tej należy określić w szczególności zasady i procedury postępowania organów ochrony środowiska w celu powstrzymania i usunięcia zagrożenia ze strony tych obiektów. Z uwagi na fakt, że na skutek niewłaściwego postępowania z odpadami stwierdzono emisję zanieczyszczeń do środowiska, w tym zanieczyszczenia wód podziemnych i powierzchni ziemi, ustawa powinna w szczególności określać zadania dla właściwych organów ochrony środowiska np. w zakresie zaklasyfikowania zanieczyszczonych terenów do historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (jeżeli po 2007 r. nie było kolejnych zanieczyszczeń), czy do szkody w środowisku, jeżeli na terenie poszczególnych składowisk prowadzono działania, które powodowały emisję zanieczyszczeń. W ustawie należy określić także zasady i źródła finansowania działań w zakresie rekultywacji, remediacji lub rewitalizacji oraz innych działań niezbędnych do przywrócenia lub nadania nowych wartości użytkowych gruntu.

W wyniku kontroli stwierdzono 2,9 mln uszczupień środków z tytułu zaniechania dochodzenia roszczeń przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (WFOŚiGW w Łodzi) z majątku osobistego członków zarządu Eko-Boruta sp. z o.o. w Zgierzu, stosownie do art. 299 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych. Efektem tej kontroli były ponadto zawiadomienia do organów ścigania o możliwości popełnienia przestępstwa: pierwsze – przez osoby wchodzące w skład Zarządu w WFOŚiGW w Łodzi, polegającego na niedopełnieniu obowiązków i wyrządzeniu szkody majątkowej w wielkich rozmiarach, tj. w kwocie nie mniejszej niż 1,6 mln zł, drugie – przez Marszałków Województwa Łódzkiego, polegającego na niewszczęciu wobec Eko-Boruta postępowania egzekucyjnego, działając w ten sposób na szkodę interesu publicznego. Po kontroli NIK skierowała ponadto zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych poprzez niedochodzenie w WFOŚiGW w Łodzi od członków zarządu spółki Eko-Boruta należności w wysokości 1,6 mln zł z tytułu zwrotu pożyczki udzielonej w 2001 r. i doprowadzenie do przedawnienia tego roszczenia majątkowego.

Kolejnym problemem badanym przez NIK była kwestia paliw niespełniających norm jakościowych. W ocenie NIK Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej działały z ograniczoną skutecznością na rzecz **eliminacji z obrotu paliw stałych niespełniających norm jakościowych**¹⁸², m.in. poprzez identyfikację przedsiębiorców wprowadzających do obrotu paliwa stałe o niewłaściwej jakości oraz wymierzanie im z tego tytułu kar przewidzianych ustawą. Na skuteczność działań zarządzanego przez Prezesa UOKiK Systemu Monitorowania i Kontrolowania Jakości Paliw (System), zdaniem Izby, negatywnie oddziaływała konieczność opracowania przez Ministra Energii nowych wytycznych dotyczących metod badań próbek paliw stałych. W efekcie, do czasu wydania przez Ministra Energii nowego rozporządzenia w powyższym

¹⁸² *Eliminacja z obrotu paliw stałych niespełniających norm jakościowych (P/20/060).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

zakresie, Inspekcja Handlowa kontrolowała wyłącznie spełnianie wymogów formalnych przez przedsiębiorców wprowadzających paliwa stałe do obrotu. Tym samym funkcjonujący wówczas System nie spełniał swego podstawowego ustawowego celu, jakim była eliminacja z rynku paliw niewłaściwej jakości, których spalanie przez odbiorców z sektora komunalno-bytowego wpływało negatywnie na środowisko. Dopiero po zmianie wytycznych przez Ministra Energii możliwe było przeprowadzanie kontroli jakości paliw stałych wprowadzanych przez przedsiębiorców do obrotu. W efekcie kontroli przeprowadzonych przez WIIH na podstawie nowych wytycznych, w 4,5% pobranych u przedsiębiorców próbek paliw stałych stwierdzono zaniżone parametry jakościowe, co w konsekwencji wprowadzenia do obrotu nie pozostawało obojętne dla środowiska. W ocenie NIK brak badań parametru „uziarnienie” w przypadku miałów węglowych mógł sprzyjać nielegalnemu mieszanemu ich z odpadami węglowymi, tj. mułami i flotokoncentratami, czego skutki nie pozostawały obojętne dla środowiska w przypadku spalania ich przez sektor komunalno-bytowy.

Skontrolowane WIIH prawidłowo wywiązywały się z nałożonych na nie ustawą obowiązków dotyczących kontroli paliw stałych, opartych na obowiązujących w danym okresie wytycznych i zrealizowały kontrole zlecone przez Prezesa UOKiK, zarówno dotyczące wystawiania i przekazywania przez przedsiębiorców świadectw jakości paliw stałych, jak i jakości paliw wprowadzanych do obrotu z przeznaczeniem dla sektora komunalno-bytowego. Analizowane przez NIK dokumenty z tych kontroli wskazały, że zostały one przeprowadzone zgodnie z zasadami określonymi w tej ustawie. Stwierdzone nieprawidłowości w WIIH miały charakter formalny i nie wpływały na ocenę ogólną kontrolowanej działalności.

Wniosek *de lege ferenda* do Ministra Klimatu kierującego działem administracji rządowej „Energia” dotyczył potrzeby podjęcia działań w celu dokonania zmian w brzmieniu art. 23 ustawy. W przypadku stwierdzenia, w wyniku kontroli, niewłaściwej jakości paliwa stałego, umożliwi to niezwłoczne wyznaczenie do kontroli przedsiębiorcy, który dostarczył to paliwo do przedsiębiorcy, u którego stwierdzono paliwo stałe niewłaściwej jakości.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła problem dzikich zwierząt żyjących w miastach. Rozszerzanie granic administracyjnych miast powoduje, że włączane są do nich naturalne siedliska zwierząt wolno żyjących, a ich szlaki migracyjne – przecinane. W ocenie NIK **postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) na terenie miast**¹⁸³ było realizowane prawidłowo i skutecznie realizowały obowiązki związane z ochroną mieszkańców i mienia przed zagrożeniami ze strony zwierząt wolno żyjących. W 10 z 12 skontrolowanych gminach zadania te realizowały straże miejskie (SM). Straże miejskie w Radomiu, Szczecinie i Toruniu zatrudniały funkcjonariuszy z odpowiednim wykształceniem kierunkowym. W połowie ze skontrolowanych SM funkcjonowały tzw. eko lub animal patrole – wyspecjalizowane zespoły do podejmowania interwencji dotyczących obecności dzikich zwierząt na terenach miejskich. Ponadto większość SM dysponowała wyposażeniem adekwatnym do potrzeb i działań podejmowanych wobec zwierząt wolno żyjących. W SM w Zielonej Górze i Radomiu wskazywano na potrzebę uzupełnienia wyposażenia. W 9 objętych kontrolą gminach opracowano pisemne procedury bądź schematy postępowania ze zwierzętami dzikimi. Większość z nich (92%) prowadziła działania informacyjno-edukacyjne na temat ochrony zwierząt i zasad postępowania wobec nich. W dwóch miastach ograniczały się one jednak tylko do zamieszczenia informacji na stronie internetowej miasta (Radom) lub prowadzenia spotkań edukacyjnych w szkołach (Przemyśl). Bez zbędnej zwłoki podejmowano interwencję we wszystkich 124 zbadanych zgłoszeniach o zwierzętach wolno żyjących. Dwie objęte kontrolą jednostki rozpoczęły prowadzenie ewidencji takich zgłoszeń dopiero w trakcie kontroli NIK bądź kilka miesięcy przed jej podjęciem. W ocenie NIK nieznaną skalę zjawiska może utrudniać rzetelne planowanie działań prewencyjnych i interwencyjnych oraz kosztów z tym związanych. Wszystkie skontrolowane miasta zapewniały zwierzętom wolno żyjącym opiekę weterynaryjną, a skontrolowane podmioty, którym ją powierzono, miały odpowiednie uprawnienia, a także środki techniczne i infrastrukturę adekwatną do świadczonych usług. Opiekę weterynaryjną świadczyły osoby z wymaganymi kwalifikacjami. W rezultacie podejmowane działania umożliwiały powrót zwierząt do zdrowia, a następnie do środowiska naturalnego, bądź pozwalały skrócić ich cierpienie. NIK zwraca uwagę, że ze względu na brak prawnie określonych warunków przebywania zwierząt w ośrodkach ich rehabilitacji, funkcjonują zarówno placówki o powierzchni kilku hektarów położone na terenach leśnych, jak i o powierzchni 20 m² mieszczące się w prywatnym mieszkaniu.

¹⁸³ *Postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) na terenie miast (P/19/066).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Niezależnie od wniosków przekazanych kierownikom jednostek kontrolowanych w wystąpieniach pokontrolnych, NIK wносиła o podjęcie działań legislacyjnych polegających na: w przypadku Ministra właściwego ds. wewnętrznych i administracji – bezpośredniego przypisania gminom opieki weterynaryjnej nad zwierzętami wolno żyjącymi występującymi na ich terenie, poprzez dodanie do art. 21 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt uoz ust. 2 o następującej treści: „Zapewnienie opieki weterynaryjnej zwierzętom wolno żyjącym należy do zadań własnych gmin”.

W przypadku Ministra właściwego ds. środowiska – zmiany art. 75 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody polegającej na wprowadzeniu obowiązku określenia warunków prowadzenia ośrodka rehabilitacji zwierząt (ORZ) i terminu na ich wypełnienie, jako obligatoryjnego elementu zezwolenia na prowadzenie takiej działalności – poprzez uzupełnienie ust. 3 o pkt 3a o treści: „warunki prowadzenia działalności ośrodka oraz termin, w którym mają być one spełnione”.

NIK skontrolowała również problematykę **zapobiegania rozprzestrzenianiu się barszczy kaukaskich w Polsce**¹⁸⁴. W ocenie NIK dotychczasowe próby likwidacji stanowisk barszczy kaukaskich w Polsce, ze względu na brak spójnego systemu nadzoru nad obcymi gatunkami roślin i finansowania, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Rośliny te, pomimo licznych działań realizowanych głównie przez jednostki samorządu terytorialnego, zajmują coraz większy obszar naszego kraju. Zwalczanie barszczy kaukaskich powinno być prowadzone w sposób kompleksowy i systematyczny, gdyż w przeciwnym razie będą się rozprzestrzeniać, zagrażając zdrowiu zarówno ludzi, jak i zwierząt.

W Polsce nie funkcjonuje spójny system nadzoru nad roślinami i zwierzętami gatunków obcych, który stosownie do wymogów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych, powinien zostać ustanowiony do 14 stycznia 2018 r.¹⁸⁵ Przyczyną nieustanowienia takiego systemu nadzoru było przewlekłe opracowywanie przepisów prawa krajowego. Ministerstwo przekazało projekt ustawy o gatunkach obcych do uzgodnień wewnątrzresortowych dopiero po ponad 14 miesiącach od momentu otrzymania projektu z GDOŚ, a do opiniowania i do konsultacji publicznych po ponad 23 miesiącach od jego otrzymania z GDOŚ. Konsekwencją przedłużających się prac nad projektem ustawy o gatunkach obcych było także niedotrzymanie, wynikającego z rozporządzenia w sprawie działań zapobiegawczych, terminu na ustanowienie i wdrożenie planów działania dla rozwiązania kwestii priorytetowych dróg przenoszenia (obejmujących między innymi barszcz Sosnowskiego). Termin ten upłynął 14 lipca 2019 r.

Na ograniczoną skuteczność zwalczania barszczy kaukaskich wpływa brak rozwiązań prawnych, ogólnokrajowych strategii czy programów państwowych dotyczących zwalczania barszczy kaukaskich, które w sposób kompleksowy określą niezbędne działania i sposoby ich finansowania. Wprawdzie przygotowany przez Ministra Środowiska Program ochrony przewiduje wprowadzenie rozwiązań prawnych i organizacyjnych niezbędnych dla wdrożenia rozporządzenia w sprawie działań zapobiegawczych, jednak do dnia zakończenia kontroli¹⁸⁶ żadne z trzech przewidzianych w nim zadań nie zostało zakończone. Główny ciężar zwalczania barszczy kaukaskich spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego. Likwidacja siedlisk barszczy kaukaskich jest procesem skomplikowanym, wieloletnim i bardzo kosztownym, dlatego kompleksowe i systemowe wsparcie samorządów jest konieczne. Jednym z głównych źródeł wsparcia gmin podejmujących walkę z barszczami kaukaskimi były dofinansowania udzielane ze środków WFOŚiGW, przy czym nie w każdym województwie była taka możliwość. Stworzenie kompleksowego systemu finansowania zapobiegania rozprzestrzeniania się barszczy wymaga oszacowania nakładów niezbędnych dla ich skutecznej likwidacji. Jego powstanie poprzedzać powinna diagnoza zagrożenia barszczami kaukaskimi w poszczególnych rejonach Polski. Dlatego powinien zostać ustanowiony system nadzoru obejmujący inwazyjne gatunki obce oraz narzędzia umożliwiające skuteczny monitoring dróg rozpowszechniania. Tymczasem 67 respondentów uczestniczących w badaniu kwestionariuszowym przeprowadzonym przez NIK (28,4%) wskazało, że nie zinwentaryzowało stanowisk barszczy kaukaskich, a 119 (50,4%) przeprowadziło ją tylko na części obszaru gminy.

¹⁸⁴ *Zapobieganie rozprzestrzenianiu się barszczy kaukaskich w Polsce (P/19/077)*.

¹⁸⁵ Dla barszczy Sosnowskiego, a dla Mantegazziego do 13 stycznia 2019 r.

¹⁸⁶ 11 września 2019 r.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Doprecyzowania wymaga również obowiązek zwalczania barszczy kaukaskich znajdujących się na terenach prywatnych. Obecnie niektóre gminy inwentaryzują stanowiska barszczy kaukaskich i zwalczają je na terenie całej gminy, a niektóre gminy robią to wyłącznie na terenach będących w ich zarządzie. Brak zwalczania barszczy na terenach prywatnych jest efektem ograniczonych możliwości finansowych gmin oraz nieprecyzyjnego wskazania w przepisach prawa podmiotu zobowiązanego do zwalczania barszczy kaukaskich i możliwości egzekucji tego obowiązku. Brak kompleksowych działań osłabia skuteczność zwalczania tych inwazyjnych roślin. Pozostałe osobniki są źródłem ekspansji doprowadzającej do ponownego zajmowania terenów już oczyszczonych i rozprzestrzeniania się na nowe tereny.

Dotychczas nie określono jednoznacznie właściwego sposobu utylizacji pozostałości barszczy kaukaskich po ich likwidacji, pomimo że już w Wytycznych, opracowanych w 2014 r. na zlecenie GDOŚ, wskazano na konieczność wypracowania zasad bezpiecznego dla środowiska ich utylizowania. W konsekwencji większość WFOŚiGW, dofinansując likwidację tych roślin, nie odnosiły się do sposobu postępowania z pozostałościami roślin, a gminy nie prowadziły ich utylizacji bądź przeprowadzały ją według własnego uznania.

Edukacja prowadzona przez skontrolowane podmioty przyczyniła się do zwiększenia świadomości niebezpieczeństwa związanego z kontaktem z barszczami kaukaskimi. W ocenie NIK, konieczne jest szersze rozpropagowanie informacji na temat możliwości uzyskania z WFOŚiGW dofinansowania na zwalczanie barszczy kaukaskich. Z badania kwestionariuszowego przeprowadzonego przez Izbę wynika, że 109 respondentów (54,2%), spośród tych, którzy nie aplikowali o środki z WFOŚiGW na zwalczanie barszczy kaukaskich, nie wiedziało o możliwości uzyskania takiego wsparcia finansowego.

Kontrola dotycząca **realizacji projektów z zakresu bioróżnorodności finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego**¹⁸⁷ wykazała, że w znaczącej większości objętych kontrolą projektów z zakresu bioróżnorodności, środki RPO WO 2014–2020 przeznaczone na ich dofinansowanie zostały wykorzystane prawidłowo i skutecznie. Samorząd Województwa Opolskiego (WO) w ramach Działania 5.1 Ochrona różnorodności biologicznej ww. Programu, stworzył warunki umożliwiające dofinansowanie działań mających na celu ochronę różnorodności biologicznej w województwie opolskim. W procesie przygotowywania jego założeń wykorzystano ogólnodostępne opracowania i publikacje na temat stanu środowiska naturalnego, a wnioski wynikające z tych dokumentów zostały rzetelnie odzwierciedlone w treści RPO WO 2014–2020. W ramach postępowań konkursowych na listach rankingowych ujmowane były projekty, które pozytywnie przeszły zarówno ocenę formalną, jak i merytoryczną, w kolejności zgodnej z przyznaną oceną. Zarząd WO każdorazowo zatwierdzał listy ocenionych projektów w formie uchwały i nie dokonywał zmian na takich listach. W Urzędzie Marszałkowskim WO stworzony został system monitorowania postępów wdrażania RPO WO 2014–2020. Ponadto – na podstawie rocznych planów – przeprowadzono kontrole realizacji projektów. Spośród skontrolowanych przez Instytucje Zarządzające (IZ) 20% projektów, w ponad połowie stwierdzone zostały nieprawidłowości. Ich charakter nie prowadził jednak do uznania poniesionych wydatków za niekwalifikowalne i konieczności zwrotu przyznanego dofinansowania. Mając jednak na uwadze znaczną liczbę nieprawidłowości w realizacji projektów ujawnionych zarówno przez IZ, jak też w trakcie kontroli prowadzonych przez NIK, identyfikowanie ryzyk w tym obszarze, jak też działania podejmowane przez IZ w celu ich wyeliminowania, nie były w pełni skuteczne. Ośmiu spośród dziewięciu objętych kontrolą NIK beneficjentów Działania 5.1, prawidłowo przygotowało, a następnie skutecznie realizowało dofinansowane projekty. W konsekwencji osiągnęte były zakładane efekty, pomimo że w pięciu kontrolowanych jednostkach stwierdzono m.in. naruszenia zasad udzielania zamówień publicznych. W jednym przypadku nieprawidłowości w tym obszarze, zdaniem NIK stanowią podstawę do uznania części poniesionych wydatków za niekwalifikowalne. W przypadku Gminy Paczków stwierdzone zostały natomiast nieprawidłowości, które stwarzały istotne ryzyko braku osiągnięcia założonego wpływu projektu na środowisko naturalne. Wynikało to w szczególności z niedopasowania planowanych do realizacji zadań do lokalnych uwarunkowań przyrodniczych.

¹⁸⁷ Realizacja projektów z zakresu bioróżnorodności finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego (P/19/091).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Wniosek do Zarządu Województwa Opolskiego (WO) dotyczył dokonania przez Instytucję Zarządzającą (IZ) RPO WO 2014–2020 weryfikacji wyników dotychczasowych analiz ryzyka w obszarze podmiotów realizujących projekty z zakresu ochrony różnorodności biologicznej i w konsekwencji objęcia kontrolą w miejscu realizacji takich projektów większej liczby beneficjentów.

5.2. Gospodarka wodna

NIK skontrolowała **utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie**¹⁸⁸. Działania Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich, Prezesa PGW WP oraz organów jednostek samorządu terytorialnego (jst) związane z tworzeniem i organizacją PGW WP, w ocenie NIK, nie zapewniły warunków dla pełnej i właściwej realizacji przez tę jednostkę jej ustawowych zadań. Wpływ na powyższe miały m.in.: złożoność procesu organizacji PGW WP; wieloaspektowość procesu przekazywania przez jst i przejmowania przez PGW WP ich zadań; a także zaniedbania zarządcze w procesie tworzenia PGW WP ze strony kierownictwa PGW WP oraz kierujących jst. W efekcie zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości i problemy w procesie tworzenia i organizacji PGW WP miały niekorzystny wpływ na ponad dwuletnie funkcjonowanie tego podmiotu w badanych obszarach, w tym na prawidłowość realizacji kontrolowanych zadań.

NIK negatywnie oceniła postępowanie skontrolowanych marszałków województw, dyrektorów RZGW, PGW WP oraz Prezesa PGW WP, związane z przekazaniem i przejęciem majątku Skarbu Państwa (SP) wraz z dokumentacją. Skutkiem stwierdzonych w tym obszarze nieprawidłowości polegających m.in. na nierzetelnym przygotowaniu i weryfikowaniu wykazów składników mienia, a także na braku nadzoru nad tym procesem było jego niezakończenie i niedysponowanie przez Prezesa PGW WP, po ponad dwóch latach od utworzenia PGW WP, informacjami o liczbie nieruchomości gruntowych, budynków oraz urządzeń należących do SP, w stosunku do których PGW WP od 1 stycznia 2018 r. reprezentowało SP oraz wykonywało uprawnienia właścicielskie.

Organy PGW WP nie zapewniły także prawidłowej realizacji zadań związanych z wydawaniem zgód wodnoprawnych oraz przyjmowaniem zgłoszeń wodnoprawnych.

NIK negatywnie ocenia sposób prowadzenia w 2018 r. w PGW WP ewidencji księgowej i sporządzenie na podstawie danych w niej zawartych Sprawozdania z wykonania planu finansowego PGW WP za 2018 r. Brak skutecznego nadzoru i kontroli nad prawidłowością i jednolitością prowadzenia w KZGW ewidencji księgowej oraz nad prawidłowością zapisów księgowych dokonywanych w RZGW skutkowało koniecznością składania kilkukrotnych korekt omawianego sprawozdania, w których wykazywano wielomilionowe różnice wartości poszczególnych pozycji, w tym przychodów i kosztów. Takie postępowanie doprowadziło do zmiany wyniku finansowego PGW WP za 2018 r. – z zysku wykazanego w pierwotnej wersji sprawozdania do straty po jego korektach.

Wnioski do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej dotyczyły m.in.: zapewnienia skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań PGW WP w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa (SP), wydawania zgód wodnoprawnych oraz ustalania i pobierania opłat za usługi wodne, dokonanie analizy obowiązującego systemu finansowania gospodarki wodnej pod kątem zapewnienia adekwatnych do potrzeb środków publicznych, przeznaczonych na utrzymanie wód oraz innego mienia SP związanego z gospodarką wodną. Wnioski do Prezesa PGW WP odnosiły się m.in. do: zapewnienia skutecznego nadzoru nad terminowością, prawidłowością i rzetelnością realizacji zadań PGW WP, w szczególności w zakresie wydawania zgód i zgłoszeń wodnoprawnych oraz pobierania opłat za usługi wodne, sfinalizowania prac związanych z przejmowaniem majątku SP oraz potwierdzaniem reprezentacji SP w stosunku do mienia SP przejętego przez PGW WP od marszałków województw, wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, parków narodowych oraz RZGW będących państwowymi jednostkami budżetowymi. Wniosek do marszałków województw postulował podjęcie skutecznych działań w celu przekazania właściwym organom składników mienia stanowiącego własność SP, zbędnego do realizacji ustawowych zadań PGW WP.

¹⁸⁸ *Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (P/19/051).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Kontrola **realizacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich**¹⁸⁹ wykazała, że spośród 52 wniosków po kontroli planowej Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Warszawie w 2017 r. sformułowanych wobec ww. jednostek zrealizowano 45 w całości, 2 wnioski zostały zrealizowane częściowo, 5 nie zrealizowano. NIK pozytywnie oceniła działania podjęte w Urzędzie Gminy Lesznowola w skontrolowanym zakresie. Wójt Gminy w pełni zrealizowała wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym NIK w zakresie realizacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców Gminy Lesznowola a przekazane NIK informacje o stanie ich realizacji były rzetelne.

W Gminie Czerwin podjęto działania mające na celu realizację wszystkich wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK. Ze sformułowanych przez NIK siedmiu wniosków pokontrolnych sześć zostało zrealizowanych. Jeden wniosek, dotyczący opracowania Programu ochrony środowiska dla Gminy Czerwin, do 13 grudnia 2019 r. nie został zrealizowany. Przyczyną braku realizacji tego wniosku, w ocenie NIK, były nierzetelne działania Wójta Gminy Czerwin w tym zakresie. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli wniosła o kontynuowanie działań dotyczących opracowania Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Czerwin i przedłożenie go Radzie Gminy.

W ocenie NIK działania organów administracji publicznej nie sprzyjały prawidłowemu **zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych**¹⁹⁰. Nie we wszystkich bowiem obszarach zadania związane z zagospodarowaniem tych wód realizowano zgodnie z obowiązującymi przepisami, rzetelnie i skutecznie. Brak właściwej współpracy pomiędzy gminami a jednostkami organizacyjnymi PGW Wody Polskie oraz pomiędzy tymi jednostkami ograniczał skuteczność przyjętego w Prawie wodnym systemu opłat, których celem było zachęcenie do ograniczenia odprowadzania wód opadowych i roztopowych do wód oraz podejmowania działań zapewniających zachowanie naturalnej retencji terenowej. Wpływało to także na pozbawienie Wód Polskich części należnych dochodów niezbędnych do prowadzonej przez nie działalności. Pomimo obserwowanych zmian klimatu i systematycznego obniżania się w Polsce poziomu wód gruntowych zagadnienie zagospodarowania wód pochodzących z opadów marginalnie ujmowano w dokumentach planistycznych i programowych, zaś podejmowane działania nie miały charakteru systemowego i polegały głównie na wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych (na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej oraz na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych), a także na naliczaniu opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych. Program Priorytetowy Moja Woda na lata 2020–2024 – wdrożony został dopiero 1 lipca 2020 r., czyli ponad 2,5 roku po przyjęciu ustawy Prawo wodne. Objęte kontrolą miasta dostrzegały problematykę gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi oraz ujmowały ją w dokumentach strategicznych i planistycznych głównie w kontekście ochrony lokalnej infrastruktury przed negatywnymi skutkami powodzi i podtopień. Nie odnoszono się w nich natomiast do aktualnego i docelowego stopnia wykorzystania wód opadowych i roztopowych w miastach. Większość (15 z 18) skontrolowanych miast nie określiła zasad partycypacji właścicieli nieruchomości, odprowadzających wody opadowe i roztopowe do miejskiej kanalizacji deszczowej, w kosztach jej utrzymania. Były one wówczas ponoszone wyłącznie z budżetów miast. Zaniedbanie określenia odpłatności za korzystanie z miejskiej infrastruktury kanalizacji deszczowej było ekonomicznie nieuzasadnione i nie tworzyło zachęty do zagospodarowywania wód opadowych i roztopowych przez właścicieli nieruchomości na terenie własnych posesji.

Wnioski *de lege ferenda* do Ministra Infrastruktury dotyczyły podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia w Prawie wodnym zmian legislacyjnych nakładających na PGW Wody Polskie obowiązek przekazywania właściwym organom wykonawczym gmin wydanych pozwoleń wodnoprawnych na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, w celu zapewnienia im dostępu do danych umożliwiających skuteczną realizację obowiązku naliczania opłaty określonej w art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego oraz ustanawiających sankcje z tytułu niewywiązywania się podmiotów z obowiązku składania oświadczeń, o których mowa w art. 552 ww. ustawy, stanowiących podstawę naliczania opłat za odprowadzanie wód do wód oraz za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej.

¹⁸⁹ Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich (K/19/005/LWA).

¹⁹⁰ Zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych (P/20/073).



6

DBAŁOŚĆ O EDUKACJĘ, KULTURĘ I DZIEDZICTWO NARODOWE

Oświata i wychowanie to inwestycja w przyszłość Polski. Jak wynika z kontroli NIK, zarówno administracja szczebla centralnego, jak i prowadzące większość placówek oświatowych samorządy mają tego świadomość. Jednak mimo tej ogólnej świadomości, w obszarze oświaty i wychowania dużym problemem okazało się niedostateczne lub nieprawidłowe rozpoznanie potrzeb w tym zakresie. Pewnych trudności nastrocza także ocena i ewaluacja prowadzonych działań. I w tych sferach NIK upatruje pola do poprawy działania, czemu dała wyraz we wnioskach pokontrolnych. Zresztą nierozpoznanie potrzeb rodzi następne, również stwierdzone przez NIK problemy, jak np. nieadekwatne wsparcie udzielane uczniom ze specjalnymi potrzebami, czyli mającymi trudności w nauce lub wybitnie zdolnymi, oraz uczniom powracającym z zagranicy.

Problemem polskiej edukacji i nauki jest brak związku teorii z praktyką. W sferze szkolnictwa wyższego w kontrolach NIK jako problem pojawiło się niedostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy. Oferowane przez skontrolowane przez NIK uczelnie kierunki studiów nie zawsze wpisywały się w potrzeby kształcenia w zawodach deficytowych, a formy aktywności uczelni w tym zakresie były niewystarczające. Natomiast w obszarze badań naukowych NIK wskazała na słabość nadzoru nad realizacją projektów badawczych. Nie wypracowano również odpowiedniej metodologii oceny wpływu badań podstawowych finansowanych ze środków publicznych na rozwój nauki polskiej, co do pewnego stopnia łączy się z wyżej wspomnianą bolączką uczelni wyższych w zakresie nieprzystawalności oferty do realiów. W obszarze strategicznych programów badań naukowych NIK stwierdziła, że wskaźniki dotyczące ich realizacji, takie jak liczba przedsiębiorstw utworzonych do komercjalizacji nowych rozwiązań, zwiększenie przychodów ze sprzedaży lub licencji praw własności przemysłowej, czy wzrost nakładów na działalność B+R podmiotów pozabudżetowych, zrealizowano w niewielkim stopniu.

W obszarze kultury fizycznej i sportu najistotniejszym problemem okazał się brak przełożenia realizowanych w tej materii programów się na wzrost aktywności fizycznej dzieci i młodzieży w wieku 11–17 lat. Przy czym NIK podziela pogląd Ministra Sportu i Turystyki, że istotny wpływ na obniżenie aktywności fizycznej dzieci i młodzieży mają czynniki cywilizacyjne, w tym rozwój technologii cyfrowych. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do Ministra Sportu m.in. o przygotowanie w strategicznym dokumencie rozwoju sportu w Polsce kierunków interwencji w zakresie aktywności fizycznej dzieci i młodzieży oraz szkolnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i zaproponowanie realnych do uzyskania wskaźników oceny rozwoju tych obszarów.

Badając funkcjonowanie ośrodków sportu i rekreacji, NIK zwróciła uwagę, że zwiększały one różnorodność i dostępność oferty sportowo-rekreacyjnej gminy dla mieszkańców. Gminy z takim funkcjonującym ośrodkiem znacznie częściej osiągały zakładane cele rozwoju aktywności fizycznej, a ich oferta sportowo-rekreacyjna bardziej odpowiadała potrzebom mieszkańców. Jednakże w blisko połowie skontrolowanych gmin poprawy wymaga monitorowanie i dokumentowanie efektów podejmowanych działań.

Niestety korzystanie z oferty sportowej mógł utrudniać stan techniczny obiektów przeznaczonych do tego celu. Błędy popełniano na etapie budowy i przekazania małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej do użytkowania, a także w trakcie eksploatacji. Również kwestie natury technicznej okazały się problemem w zakresie sportu osób niepełnosprawnych – NIK wskazała bowiem, że obiekty Centralnego Ośrodka Sportu nie były dostępne w pełnym zakresie dla potrzeb sportu osób niepełnosprawnych. Sport niepełnosprawnych dotknęła też bolączka edukacji – nierozpoznanie potrzeb, bo COS nie prowadził rozpoznania potrzeb sportowców niepełnosprawnych pod kątem przystosowania bazy do prowadzenia szkoleń sportowych we wszystkich dyscyplinach paraolimpijskich. W związku z tym NIK wnioskuje o zapewnienie środków finansowych adekwatnych do potrzeb COS w zakresie szkolenia sportowego osób niepełnosprawnych, a także o dostosowanie obiektów ośrodka do uprawiania dyscyplin paraolimpijskich nieobsługiwanych dotychczas w COS oraz wzmocnienie działań na rzecz promocji sportu osób niepełnosprawnych.

W sferze kultury i ochrony dziedzictwa narodowego jako czołowy problem jawi się brak lub nieprawidłowe planowanie i programowanie działań, które utrudnia realizację założonych celów, a przez to prawidłową i właściwą ochronę posiadanego zasobu kulturowego.

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

W sprawozdawanym okresie Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała następujące tematy kontroli:

- Realizacja Programu Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (OSE) (P/19/004)
- Indywidualizacja kształcenia po wprowadzeniu zmian w przepisach oświatowych (P/19/075)
- Kształcenie w szkołach specjalnych (P/20/021)
- Realizacja przez gminy obowiązku w zakresie dowożenia niepełnosprawnych dzieci i młodzieży do szkół i placówek oświatowych (P/19/092)
- Kształcenie dzieci rodziców powracających do kraju oraz dzieci cudzoziemców (P/19/028)
- Kształcenie cudzoziemców na polskich uczelniach (P/20/023)
- Organizacja i funkcjonowanie państwowych wyższych szkół zawodowych w województwie dolnośląskim (P/20/086)
- Finansowanie badań podstawowych (P/19/025)
- Strategiczne programy badań naukowych (P/20/024)
- Gospodarka finansowa instytutów badawczych (P/20/014)
- Rozwój aktywności fizycznej dzieci i młodzieży (P/19/027)
- Bezpieczeństwo zdrowotne użytkowania boisk przyszkolnych wykonanych ze sztucznej nawierzchni (I/20/002/LLO)
- Funkcjonowanie ośrodków sportu i rekreacji (P/19/026)
- Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (P/19/101)
- Korzystanie z obiektów Centralnego Ośrodka Sportu przez osoby niepełnosprawne (P/19/087)
- Przygotowanie oraz wykorzystanie obiektów na Światowe Igrzyska Sportowe – The World Games 2017 (P/18/106)
- Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych (P/19/023)
- Ochrona narodowego zasobu archiwalnego (P/19/024)
- Realizacja projektów z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego (P/19/090)

6.1. Oświata i wychowanie. Szkolnictwo wyższe i nauka

Realizując systemowe podejście do kontroli z obszaru edukacji w 2020 r. NIK zbadała realizację Programu Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (OSE)¹⁹¹. Sieć budowana w ramach programu miała zapewnić szkołom dostęp do szybkiego Internetu do końca 2020 r. Program miał przyczynić się m.in. do wyrównania szans edukacyjnych wszystkich uczniów. W ramach przeprowadzonej kontroli NIK stwierdziła, że chociaż realizacja programu OSE umożliwiła podłączonym do sieci szkołom dostęp do szerokopasmowego, bezpłatnego i bezpiecznego Internetu oraz stworzyła warunki do wspomagania procesu kształcenia w szkole, a także podnoszenia kompetencji cyfrowych uczniów i nauczycieli, to sam proces podłączania szkół przebiegł nie w pełni skutecznie, stwierdzono bowiem opóźnienia.

We wszystkich kontrolowanych szkołach podłączonych do OSE nauczyciele wykorzystywali cyfrowe materiały edukacyjne w czasie zajęć, w tym z wykorzystaniem infrastruktury OSE. Nauczyciele z tych szkół uczestniczyli w szkoleniach z wykorzystania cyfrowych materiałów w nauczaniu.

Problematyka OSE była uwzględniana w polityce informacyjnej Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Cyfryzacji oraz NASK, jednak informowanie o OSE nie było w pełni wystarczające, gdyż w blisko 70% kontrolowanych szkół stwierdzono, że po ich podłączeniu do sieci nie kierowano do nich dalszych działań informacyjnych – ani dotyczących OSE, ani zasad bezpiecznego korzystania z technologii cyfrowych. NASK nie zagwarantował

¹⁹¹ Realizacja Programu Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (OSE) (P/19/004).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

w umowach szkołom należytego poziomu dostępności sieci OSE. Ponadto w niemal połowie badanych szkół (45%) występowały czasowe problemy w działaniu sieci, a w części szkół (17%) dostarczana prędkość Internetu była niższa od zamówionej. Powodowało to, iż 41% kontrolowanych szkół utrzymywało dodatkowe, komercyjne łącza do sieci Internet.

Sformułowane wnioski pokontrolne z tego obszaru dotyczyły przede wszystkim zapewnienia przez Ministra Cyfryzacji i NASK skutecznej realizacji programu OSE w celu terminowego podłączenia usług OSE we wszystkich zainteresowanych szkołach przy zagwarantowaniu należytego poziomu dostępności tej sieci. Ponadto NIK zwróciła uwagę, że przy przygotowywaniu do realizacji kolejnych przedsięwzięć informatycznych finansowanych ze środków publicznych należy po pierwsze zapewnić weryfikację koncepcji projektu oraz jego kosztorysu przez podmiot niezależny od wykonawcy przedsięwzięcia, po drugie zaś zapewnić jednolitą kompletną i spójną Dokumentację Inicjującą Projekt, która w przypadku OSE nie została sporządzona, mimo takiego wymogu.

W zakresie kontroli związanych z indywidualnymi potrzebami uczniów, NIK zrealizowała dwa tematy kontroli. Pierwszy dotyczył **indywidualizacji kształcenia po wprowadzeniu zmian w przepisach oświatowych**¹⁹², drugi zaś kształcenia w szkołach specjalnych.

W ramach pierwszego zagadnienia NIK zbadała, czy wprowadzone w latach 2017–2018 zmiany legislacyjne wpłynęły na poprawę indywidualizacji procesu nauczania. Uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi to zróżnicowana grupa pod względem możliwości uczenia się, a także przyczyn trudności. W tej grupie wyróżnia się zarówno dzieci wybitnie zdolne, jak i dzieci z problemami w uczeniu się. Powoduje to konieczność zindywidualizowania oddziaływań pedagogicznych podczas nauczania i oceniania tych uczniów oraz potrzebę udzielania im odpowiedniego wsparcia.

NIK stwierdziła, że pomimo stworzenia przez zmiany legislacyjne wprowadzone w latach 2017–2018 warunków do poprawy indywidualizacji kształcenia, nie wszystkim uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi zapewniono adekwatne wsparcie. W prawie 40% szkół objętych kontrolą nie zastosowano właściwie nowych form pomocy uczniom, a niektóre formy indywidualizacji nauczania nie miały charakteru powszechnego, co w konsekwencji nie pozwoliło na uzyskanie pożądanych efektów. Wynikało to z nieprawidłowego stosowania przepisów oświatowych, braku gotowości szkół i rodziców uczniów do przyjęcia nowych rozwiązań oraz niezapewnienia przez część organów prowadzących szkoły odpowiednich warunków realizacji takich rozwiązań.

We wnioskach zawartych w informacji o wynikach kontroli NIK podkreśliła potrzebę kontynuowania przez Ministra Edukacji Narodowej działań promujących formy indywidualizacji kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi wśród kadry kierowniczej i pedagogicznej szkół oraz rodziców, a także monitorowania realizacji zindywidualizowanej ścieżki i zajęć indywidualnych dla uczniów z niepełnosprawnościami pod kątem eliminowania trudności dotyczących wdrażania przez szkoły tych form wsparcia. Minister powinien także prowadzić analizy efektów wdrożenia rozporządzenia w sprawie indywidualnego nauczania w kierunku potrzeby wprowadzenia ewentualnych zmian, mających na celu dopuszczenie możliwości czasowego organizowania indywidualnego nauczania na terenie szkoły.

Natomiast badając **kształcenie w szkołach specjalnych**¹⁹³, NIK stwierdziła, że co prawda nie wszystkie szkoły prawidłowo realizowały kształcenie, jednakże wspierały adaptację wychowanków do dorosłego życia. Stwierdzone nieprawidłowości polegały przede wszystkim na: niewłaściwym opracowaniu dokumentów regulujących pracę szkół (statut) oraz określających zakres i formę pomocy, niewłaściwej organizacji procesu nauczania (m.in. przekroczeniu dopuszczalnej liczby uczniów w oddziałach klasowych, niezapewnieniu czasu trwania zajęć rewalidacyjnych w wymiarze określonym w przepisach, tj. 60 minut, braku realizacji minimalnej liczby zajęć rewalidacyjnych lub zaplanowanej liczby godzin zajęć edukacyjnych). We wszystkich szkołach specjalnych, według informacji zebranych przez kuratorów oświaty, z powodu epidemii i czasowego ograniczenia działalności jednostek edukacyjnych, wdrożono kształcenie na odległość. Wśród zgłaszanych za pośrednictwem kuratorów

¹⁹² Indywidualizacja kształcenia po wprowadzeniu zmian w przepisach oświatowych (P/19/075).

¹⁹³ Kształcenie w szkołach specjalnych (P/20/021).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

oświaty, problemów w nauczaniu na odległość w szkołach specjalnych można wskazać w szczególności: nieprzygotowanie szkół; problemy dotyczące rodziców i uczniów oraz we współpracy z rodzinami dysfunkcyjnymi (rodzice odmawiali współpracy); brak materiałów dydaktycznych dostępnych online z dostosowaniem dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną.

NIK pozytywnie oceniła zapewnienie stabilnego finansowania szkół specjalnych, na których funkcjonowanie w latach 2017–2020 przeznaczono 10 mld zł z części oświatowej subwencji ogólnej.

We wnioskach pokontrolnych NIK wskazała na potrzebę monitorowania przez Ministra Edukacji i Nauki warunków i organizacji kształcenia w szkołach specjalnych oraz losów absolwentów tych szkół. MEN powinien także zadbać o zapewnienie dostępności podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych oraz książek pomocniczych do kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami.

Ważnym elementem procesu kształcenia i skuteczności funkcjonowania systemu oświaty jest frekwencja uczniów na zajęciach. Szczególny problem z dotarciem do szkół mogą mieć uczniowie niepełnosprawni. NIK przyjrzała się w tym obszarze problemowi **realizacji przez gminy obowiązku w zakresie dowożenia niepełnosprawnych dzieci i młodzieży do szkół i placówek oświatowych**¹⁹⁴. Stwierdzono w ramach kontroli, że wszystkie objęte nią gminy województwa opolskiego prawidłowo wywiązywały się z obowiązku zorganizowania bezpłatnego dowozu do przedszkoli, szkół i placówek oświatowych dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami. Gminy zapewniły opiekę w czasie przewozu, jak również zwrot kosztów dowozu realizowanego przez rodziców i opiekunów prawnych na zasadach przewidzianych w umowach zawartych z tymi osobami.

Organizacja dowozu i opieki uwzględniała lokalne uwarunkowania komunikacyjne, a także potrzeby uprawnionych oraz ich rodziców i opiekunów prawnych i odbywała się poprzez wykorzystanie pojazdów dostosowanych do przewozu osób z niepełnosprawnościami. Przejazd odbywał się w asyście opiekunów, którzy udzielali uczniom niezbędnej pomocy.

W związku z powrotami do Polski emigrantów i wzrastającej liczby imigrantów NIK zbadała problem **kształcenia dzieci rodziców powracających do kraju oraz dzieci cudzoziemców**.¹⁹⁵ Kontrolerzy zwrócili uwagę na to, czy polski system oświaty zaspokaja potrzeby edukacyjne tych dzieci i młodzieży, ponieważ istotnym problemem staje się przygotowanie szkół i nauczycieli do pracy z uczniami z zagranicy, którzy pochodzą z innych krajów i kręgów kulturowych i przybywają do Polski ze zróżnicowanym doświadczeniem edukacyjnym i migracyjnym, a także z dziećmi obywateli polskich, którzy coraz liczniej powracają do kraju po kilkuletnim pobycie na emigracji.

NIK stwierdziła, że potrzeby edukacyjne uczniów przybywających z zagranicy zaspokajano jedynie w podstawowym zakresie. Minister Edukacji Narodowej, odpowiedzialny za realizację polityki oświatowej państwa, nie monitorował i nie analizował kwestii związanych z obszarem kształcenia uczniów przybywających z zagranicy, pomimo istotnych zmian i rosnącej skali tego zjawiska. Ponadto, z uwagi na nieobjęcie nadzorem tego obszaru, nie dysponował informacjami o skuteczności kształcenia tych uczniów.

Nie zapewniono nauczycielom doskonalenia i doradztwa metodycznego. Dyrektorzy szkół nie przestrzegali zasad organizacji dodatkowych zajęć edukacyjnych (m.in. z języka polskiego, matematyki i historii), choć same zajęcia były organizowane, jednak w wielu szkołach wymiar godzin dodatkowych zajęć lekcyjnych nie został ustalony przez dyrektora szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym. Stwierdzone inne nieprawidłowości związane z organizacją zajęć polegały m.in. na: nierozpoznawaniu potrzeb poznawczych uczniów, co stanowiłoby podstawę do trafnego określenia wymiaru dodatkowych zajęć z języka polskiego i innych przedmiotów; zaniżaniu liczby godzin zajęć z języka polskiego; utworzeniu zbyt licznych grup zajęciowych; nierzetelnym dokumentowaniu przebiegu nauczania, przekroczeniu limitu 12 miesięcy nauczania lub prowadzeniu innych zajęć wyrównawczych z innymi przedmiotów niż te, na które jednostki samorządu terytorialnego wyraziły zgodę. Wystąpiły także nieprawidłowości w organizowaniu oddziałów przygotowawczych, a dyrektorzy 20 z 23 skontrolowanych

¹⁹⁴ Realizacja przez gminy obowiązku w zakresie dowożenia niepełnosprawnych dzieci i młodzieży do szkół i placówek oświatowych (P/19/092).

¹⁹⁵ Kształcenie dzieci rodziców powracających do kraju oraz dzieci cudzoziemców (P/19/028).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

szkół nie zapewnili uczniom przybywającym z zagranicy odpowiedniego do ich potrzeb wsparcia psychologiczno-pedagogicznego. Wynikało to w szczególności z nieprzeprowadzania działań diagnostycznych po ich przyjęciu do szkoły w odniesieniu do ich indywidualnych możliwości, potrzeb rozwojowych i edukacyjnych.

W latach szkolnych 2017/18–2018/19 w 21 szkołach nauczyciele nie dostosowali programów nauczania języka polskiego oraz programów nauczania wybranych przedmiotów (matematyki, historii, geografii i biologii) do potrzeb kształcenia dzieci przybywających z zagranicy. Zaś w 13 szkołach nie podjęto działań związanych z integracją, w tym międzykulturową, uczniów cudzoziemców.

Mając na uwadze wagę, skalę i tendencje zjawiska kształcenia dzieci przybywających z zagranicy, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Ministra Edukacji Narodowej o m.in. uwzględnienie obszaru kształcenia dzieci przybywających z zagranicy w ramach zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty i zainicjowanie współpracy z instytucjami i organami centralnymi w obszarze kształcenia dzieci przybywających z zagranicy w ramach koordynacji i realizacji polityki oświatowej państwa. Kuratorzy zaś powinni zogniskować uwagę na rozpoznaniu potrzeb w zakresie doradztwa metodycznego dla nauczycieli kształcących dzieci przybywające z zagranicy, ze szczególnym uwzględnieniem języka polskiego jako języka obcego oraz powołanie odpowiednich nauczycieli doradców metodycznych.

Natomiast w kontroli dotyczącej **kształcenia cudzoziemców na polskich uczelniach**¹⁹⁶ NIK zwróciła uwagę, że zapewniono właściwe warunki prawne i organizacyjne do rekrutacji i kształcenia cudzoziemców. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, szacowanie przez uczelnie możliwości kształcenia cudzoziemców, prowadzenie rekrutacji na studia oraz finansowanie kształcenia. Uczelnie uwzględniły w dokumentach planistycznych możliwość kształcenia cudzoziemców na prowadzonych przez siebie kierunkach studiów. Jednak w pięciu uczelniach (na 18 badanych) szacowanie możliwości ich kształcenia nie miało formy udokumentowanej. W jednej uczelni nie przyjęto strategii, co było naruszeniem obowiązku wynikającego z ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Pozostałe stwierdzone w 11 uczelniach nieprawidłowości polegały m.in. na: rekrutacji na studia cudzoziemców bez wymaganych dokumentów, niepotwierdzeniu znajomości języka, w jakim cudzoziemcy mieli odbywać zajęcia na studiach, nieprawidłowym pobieraniu lub ewidencjonowaniu opłat za studia lub nieterminowym przekazaniu danych dotyczących cudzoziemców.

W związku z powyższymi ustaleniami, NIK wniosowała do Ministra Edukacji i Nauki, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Dyrektora Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej o zrewidowanie planów i zintensyfikowanie działań na rzecz wspierania kształcenia cudzoziemców na polskich uczelniach.

W obszarze szkół wyższych NIK zbadała **organizację i funkcjonowanie państwowych wyższych szkół zawodowych w województwie dolnośląskim**¹⁹⁷. Ustalono, że oferta edukacyjna publicznych uczelni zawodowych Dolnego Śląska nie uwzględniała wszystkich istotnych wymogów współczesnego rynku pracy. Stwierdzone w skontrolowanych uczelniach nieprawidłowości świadczą, że władze uczelni, w ramach kontroli zarządczej, w tym zarządzania ryzykiem, nie zapewniły zgodności funkcjonowania uczelni z przepisami prawa, procedurami wewnętrznymi, a także skuteczności i efektywności działania. W szczególności nie zapewniono rzetelnej oceny realizacji celów określonych w strategiach uczelni w odniesieniu do lokalnego rynku pracy i rozwoju lokalnej społeczności. Oferowane przez uczelnie kierunki studiów nie zawsze wpisywały się w potrzeby kształcenia w zawodach deficytowych a formy aktywności uczelni w tym zakresie były niewystarczające. Co istotne, nie wprowadzono kształcenia na deficytowym kierunku położnictwo, natomiast potencjał kształcenia, oferowany przez każdą z uczelni na kierunku pielęgniarstwo, nie był wykorzystywany. Działania służące urozmaiceniu oferty kształcenia były spóźnione lub nieskuteczne. Nie prowadzono studiów wspólnych z innymi uczelniami, jak również w niewielkim stopniu prowadzono studia dualne, pozbawiając tym samym przyszłych pracowników możliwości dostosowania praktycznych umiejętności do potrzeb pracodawców. W jednej ze skontrolowanych uczelni nie weryfikowano w wymaganym stopniu spełnienia przez nauczycieli akademickich warunków do zatrudnienia, a w dwóch innych niewłaściwie określano wymagania kwalifikacyjne wobec kadry dydaktycznej.

¹⁹⁶ *Kształcenie cudzoziemców na polskich uczelniach (P/20/023).*

¹⁹⁷ *Organizacja i funkcjonowanie państwowych wyższych szkół zawodowych w województwie dolnośląskim (P/20/086).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

We wnioskach pokontrolnych NIK wskazała na potrzebę rozwijania dualnej formy studiów służącej pogłębianiu praktycznych umiejętności przyszłych pracowników, zgodnie z potrzebami pracodawców oraz systematycznego analizowania potrzeb lokalnego rynku pracy w celu zwiększania atrakcyjności oferty edukacyjnej i liczby przyjmowanych studentów. Wskazane jest także wdrożenie systemu badania satysfakcji pracodawców w odniesieniu do poziomu przygotowania zawodowego absolwentów uczelni zatrudnionych zgodnie z profilem wykształcenia.

W 2010 r. zmieniony został system finansowania badań podstawowych prowadzonych przez jednostki naukowe. Wyeliminowany został dotychczasowy udział Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w przyznawaniu środków finansowych na projekty badawcze. Rolę podmiotu zarządzającego tymi środkami przejęło nowo utworzone Narodowe Centrum Nauki (NCN) – agencja wykonawcza Ministra NiSW. W związku z tym NIK skontrolowała, czy **finansowanie badań podstawowych** było prawidłowe i przyniosło zakładane efekty¹⁹⁸. Ustalono, że w latach 2011–2018 finansowanie badań podstawowych było prawidłowe i zgodne z zasadami przyjętymi na etapie przyznawania środków. Nieprawidłowości wystąpiły natomiast w toku realizacji projektów przez beneficjentów. Nie zostały one zidentyfikowane przez NCN w trakcie ich oceny. Nie miały wpływu na uzyskane efekty badań, niemniej wskazują na słabości nadzoru nad realizacją projektów. Nie wypracowano również odpowiedniej metodologii oceny wpływu badań podstawowych finansowanych ze środków publicznych na rozwój nauki polskiej.

Dobłą praktyką było wprowadzenie w życie Kodeksu NCN dotyczącego rzetelności badań naukowych i starań o fundusze na badania. Ustalone w nim reguły stanowią przesłankę rzetelności i wiarygodności badań naukowych.

W celu usprawnienia systemu wspierania działalności naukowej w zakresie badań podstawowych oraz rozliczania projektów badawczych NIK wniosowała do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o rzetelne weryfikowanie spełniania przez członków Zespołu Identyfikującego oraz Rady NCN wymogów określonych w ustawie o NCN, ograniczających ryzyko wystąpienia konfliktu interesów. Natomiast do Dyrektora Narodowego Centrum Nauki NIK wniosowała m.in. o wypracowanie skutecznej metodologii oceny wpływu badań podstawowych finansowanych przez NCN na rozwój nauki polskiej.

Kolejna kontrola z obszaru nauki dotyczyła **strategicznych programów badań naukowych**¹⁹⁹. NIK zbadała, czy ich realizacja przyniosła oczekiwane efekty. Ustalono, że w latach 2011–2020 realizacja strategicznych programów badań naukowych – 166 projektów badawczych o wartości dofinansowania 1,8 mld zł – przyniosła efekty związane głównie z rozwojem kadr naukowych, lecz nie wpłynęła istotnie na realizację celów polityki naukowej państwa. Osiągnięto znaczny wzrost liczby nowych zespołów badawczych, uzyskanych stopni naukowych, publikacji i cytowań. Natomiast inne wskaźniki, takie jak liczba przedsiębiorstw utworzonych do komercjalizacji nowych rozwiązań, zwiększenie przychodów ze sprzedaży lub licencji praw własności przemysłowej czy wzrost nakładów na działalność B+R podmiotów pozabudżetowych, zrealizowano w niewielkim stopniu. Ponadto realizacja strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych nie przebiegała w pełni prawidłowo.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła w 2017 r., że program STRATEGMED opracowano nieprawidłowo w zakresie określenia celów i wskaźników. Wyniki obecnej kontroli wykazały, że przygotowanie dwóch programów strategicznych (GOSPOSTRATEG, INFOSTRATEG) było rzetelne i zgodne z wymogami rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie szczegółowego trybu realizacji zadań Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, natomiast w przygotowaniu dwóch pozostałych programów objętych kontrolą (BIOSTRATEG, TECHMAT-STRATEG) nie określono ryzyk w zarządzaniu i realizacji programów. Ponadto, spośród siedmiu kierunków badań naukowych i prac rozwojowych przewidzianych w Krajowym Programie Badań, realizacja jednego („Nowe technologie w zakresie energii”) nie została podjęta, zaś realizacja kierunku nr 3 („Zaawansowane technologie informacyjne, telekomunikacyjne i mechatroniczne”) pozostawała na wstępnym etapie uruchamiania programu.

¹⁹⁸ *Finansowanie badań podstawowych (P/19/025).*

¹⁹⁹ *Strategiczne programy badań naukowych (P/20/024).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

NIK negatywnie oceniła niezgodne z ustawą o NCBR powierzenie przez Centrum realizacji części zadań związanych z finansowaniem i zarządzaniem programami strategicznymi: STRATEGMED, BIOSTRATEG, TECHMAT-STRATEG i GOSPOSTRATEG (w szczególności: kontrolowania projektów, obsługi komitetów sterujących oraz weryfikacji raportów z realizacji projektów) odrębnej osobie prawnej – NCBR + sp. z o.o. Ponadto, jako nierzetelne NIK oceniła przypadki naruszania przez NCBR własnych procedur wewnętrznych i przyjętych zasad zarządzania programami, np. powołanie koordynatorów programów bez przeprowadzenia otwartego konkursu oraz niewyłączenie się członków komitetów sterujących z udziału w ocenie merytorycznej projektów, pomimo wystąpienia okoliczności konfliktu interesów.

NIK pozytywnie oceniła rosnące wartości przyjętych wskaźników na poziomie produktu, rezultatu i wpływu, a nawet przekroczenie wartości docelowych niektórych z nich. Zauważyła jednak, że niski poziom realizacji tak istotnych wskaźników rezultatu programu STRATEGMED (ocenianych przed upływem pięciu lat od zakończenia programu), jak: liczba nowych przedsięwzięć powstałych w wyniku realizacji programu i zajmujących się komercjalizacją nowych rozwiązań opracowanych w ramach programu, przychody ze sprzedaży lub licencji na użytkowanie praw własności przemysłowej powstałych w wyniku programu oraz zwiększenie nakładów biznesu na działalność B+R, powoduje ryzyko nieosiągnięcia ich wartości docelowych. Ponadto, w ocenie komitetów sterujących programów STRATEGMED i BIOSTRATEG wypracowane w ich efekcie rozwiązania cechuje niska innowacyjność, a uzyskane technologie nie są przełomowe dla gałęzi gospodarki, których programy dotyczą.

Aktualna pozostaje zatem ocena i wniosek sformułowane przez NIK w 2017 r., że NCBR nie zapewniło spójności celu głównego z celami szczegółowymi programu STRATEGMED, przez co osiągnięcie celu głównego tego programu, tj. zasadniczego postępu w zwalczaniu chorób cywilizacyjnych oraz medycyny regeneracyjnej na bazie wyników programu, będzie trudne lub niemożliwe.

Wnioski pokontrolne z tego obszaru dotyczyły przede wszystkim konieczności rzetelnego przygotowywania przez NCBR strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych oraz konkursów.

W zakresie **gospodarki finansowej instytucji badawczych**²⁰⁰ NIK ustaliła, że objęte kontrolą instytucje badawcze prawidłowo prowadziły gospodarkę finansową i realizowały zadania statutowe, w tym finansowane ze środków publicznych. Uzyskiwały przychody w wysokościach umożliwiającym im wykonywanie działalności statutowej lub prac zleconych. Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w windykacji należności prowadzonej przez instytucje. Wydatki instytucji realizowane były w sposób legalny, celowy i gospodarny oraz były one rzetelnie dokumentowane. Jedynie w przypadku Instytutu Energetyki stwierdzono istotną nieprawidłowość, polegającą na niegospodarnym i niezgodnym z wewnętrznymi regulacjami wypłacaniu nadmiernych premii w jednej z jednostek rozliczeniowych tego instytutu. Uwagę zwraca stosunkowo niski udział w całości przychodów, wpływów z działalności podstawowej instytucji, jaką jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych ukierunkowanych na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce. Udział przychodów z tego tytułu stanowił w latach 2018 i 2019 odpowiednio 9,5% oraz 11,5%.

W badanym okresie tylko Instytut Nafty i Gazu osiągnął przychody ze sprzedaży patentów, praw ochronnych oraz licencji na stosowanie wynalazków i wzorów użytkowych, przy czym udział tej kategorii w całości jego przychodów nie przekraczał 0,14%.

Minister Aktywów Państwowych sprawował nadzór nad instytucjami badawczymi w sposób nierzetelny. Minister nie sformułował celów tego nadzoru, a także nie określił zasad jego organizacji. Minister nie zdefiniował również istotnych celów do realizacji przez nadzorowane instytucje. Nie podejmował także inicjatyw, polegających na zlecaniu nadzorowanym instytucjom, zadań do realizacji. Pasywność Ministra w pozafinansowym (merytorycznym) obszarze nadzoru uniemożliwiła skorelowanie celów i zadań realizowanych przez instytucje badawcze ze strategiami i programami rządowymi, a w szczególności ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

²⁰⁰ *Gospodarka finansowa instytucji badawczych (P/20/014).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

We wnioskach pokontrolnych NIK zwróciła m.in. uwagę, że Minister Aktywów Państwowych powinien podjąć aktywne działania w celu zwiększenia wykorzystania potencjału nadzorowanych instytucji badawczych na rzecz realizacji rządowych strategii, programów gospodarczych i restrukturyzacyjnych.

6.2. Kultura fizyczna

W dziedzinie kultury fizycznej i sportu Najwyższa Izba Kontroli przyjrzała się **aktywności fizycznej dzieci i młodzieży**²⁰¹. W kontroli mającej na celu ocenę, czy realizacja programów Ministra Sportu i Turystyki wpłynęła na wzrost aktywności fizycznej dzieci i młodzieży, NIK ustaliła, że Minister Sportu i Turystyki w latach 2016–2019 (do zakończenia kontroli) prawidłowo realizował programy i zadania dotyczące rozwoju aktywności fizycznej dzieci i młodzieży. Efektem ich realizacji było uczestnictwo w różnych formach aktywności sportowej 4 mln dzieci i młodzieży. Jednakże realizowane przez Ministra programy i zadania nie przełożyły się na zakładany wzrost aktywności fizycznej dzieci i młodzieży w wieku 11–17 lat w Programie Rozwoju Sportu do roku 2020, przy czym NIK podziela pogląd Ministra, że istotny wpływ na obniżenie aktywności fizycznej dzieci i młodzieży mają czynniki cywilizacyjne, w tym rozwój technologii cyfrowych. Minister w przygotowywanych programach i zadaniach dotyczących rozwoju aktywności fizycznej dzieci i młodzieży nie określił mierzalnych celów, mierników realizacji celów ani narzędzi do pomiaru wzrostu lub poprawy aktywności fizycznej, w tym w odniesieniu do wydatkowanych środków publicznych. Tylko w części programów i zadań przewidział coroczną ewaluację, pozwalającą na ocenę rozwoju aktywności fizycznej. W konsekwencji Minister nie dokonywał pełnej oceny, które z realizowanych programów i zadań wpłynęły na wzrost lub poprawę aktywności fizycznej dzieci i młodzieży.

NIK pozytywnie oceniła wprowadzenie w latach 2016–2018 nowych programów Szkolny Klub Sportowy i Klub, w których uczestniczyło coraz więcej dzieci szkół podstawowych, gmin i klubów sportowych. NIK zauważyła jednak, że Minister nie określił zasad postępowania w razie zaistnienia wypadków na zajęciach SKS, a Instytut Sportu – Państwowy Instytut Badawczy nie doprowadził do stworzenia zaplanowanej aplikacji mobilnej na telefony komórkowe dla dzieci i ich rodziców. Ponadto elektroniczny dziennik zajęć SKS nie pozwalał na pełną weryfikację przebiegu zajęć. NIK pozytywnie oceniła także działania Ministra w zakresie budowy systemu identyfikacji talentów sportowych wśród dzieci i młodzieży polegające na wprowadzeniu w 2017 r. portalu Narodowa Baza Talentów oraz w 2019 r. Programu Skaut. W portalu w latach 2018–2019 (do zakończenia czynności kontrolnych) nie wprowadzono jednak wszystkich zakładanych funkcjonalności, m.in. wyszukiwania talentów sportowych, co zdaniem NIK utrudniało proces identyfikacji talentów.

NIK zwróciła się do Ministra Sportu m.in. o przygotowanie w strategicznym dokumencie rozwoju sportu w Polsce kierunków interwencji w zakresie aktywności fizycznej dzieci i młodzieży oraz szkolnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i realnych do uzyskania wskaźników oceny rozwoju tych obszarów. Ponadto Ministrowie Sportu oraz Edukacji Narodowej powinni podjąć szerszą współpracę w zakresie kształtowania wśród dzieci i młodzieży nawyku podejmowania aktywności fizycznej oraz zachęcenia ich do większej aktywności poza zajęciami wychowania fizycznego, a Instytut Sportu-Państwowy Instytut Badawczy m.in. wdrożyć funkcjonalność Narodowej Bazy Talentów dotyczącą wyszukiwania talentów sportowych.

Warto w tym temacie zwrócić uwagę na wyniki kontroli NIK dotyczącej **bezpieczeństwa użytkowania boisk przyszkolnych**²⁰². NIK zbadała, czy te pokryte sztuczną nawierzchnią Orliki są bezpieczne w sensie zdrowotnym dla dzieci i młodzieży. Otrzymane rezultaty kontroli wskazują, że wszystkie skontrolowane boiska posiadały właściwe atesty dotyczące materiałów użytych do wykonania nawierzchni takich boisk. Jednakże w toku kontroli, w wyniku zleconych przez NIK akredytowanemu laboratorium badań – ustalono, że w nawierzchni połowy skontrolowanych boisk (w 6 na 12) wystąpiły przekroczenia dopuszczalnych norm zawartości wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych [benzo(e)pirenu, a także benzo(b)fluorantenu].

²⁰¹ *Rozwój aktywności fizycznej dzieci i młodzieży (P/19/027).*

²⁰² *Bezpieczeństwo zdrowotne użytkowania boisk przyszkolnych wykonanych ze sztucznej nawierzchni (I/20/002/LLO).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

W związku z pojawiającymi się sygnałami dotyczącymi potencjalnie negatywnego wpływu na zdrowie użytkowników niektórych granulatów stosowanych na Orlikach ze sztuczną trawą, Minister Sportu podjął w trakcie kontroli NIK pilotażowe badanie dla zbadania stanu faktycznego nawierzchni boisk. Minister umożliwił również zarządcom/właścicielom takich obiektów nieodpłatne badania i dokonanie oceny zagrożenia toksykologicznego boisk, upubliczniając informacje o możliwości składania wniosków w serwisie internetowym Ministerstwa.

Kontrola zakończyła się sformułowaniem wniosków zarówno dla szkół, które administrowały boiskami, na których stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych norm, jak i dla samorządów prowadzących te szkoły. Wnioski do dyrektorów szkół dotyczyły zapewnienia bezpiecznych warunków korzystania z boisk, poprzez podjęcie działań, zmierzających do ograniczenia narażenia dzieci i personelu szkoły na zawarte w granulacie szkodliwe substancje chemiczne, m.in. poprzez opracowanie instrukcji określającej podstawowe zasady postępowania w czasie i po korzystaniu z boiska z nawierzchnią syntetyczną oraz przeszkolenie personelu szkoły w zakresie egzekwowania tych zasad. Natomiast gminy zobowiązane zostały do pełnienia skutecznego nadzoru nad zapewnieniem przez administratorów boisk bezpiecznych warunków korzystania z boisk.

W sferze związanej z ruchem i aktywnością fizyczną, tym razem już wszystkich obywateli, bez podziału na grupy wiekowe, NIK zbadała także **funkcjonowanie ośrodków sportu i rekreacji**²⁰³. Funkcjonujące OSiR-y zwiększały różnorodność i dostępność oferty sportowo-rekreacyjnej gminy dla mieszkańców. Gminy z funkcjonującym ośrodkiem sportu i rekreacji znacznie częściej osiągały zakładane cele rozwoju aktywności fizycznej, a ich oferta sportowo-rekreacyjna bardziej odpowiadała potrzebom mieszkańców. Jednakże w blisko połowie skontrolowanych gmin poprawy wymaga monitorowanie i dokumentowanie efektów podejmowanych działań. Gminy wyposażały ośrodki sportu i rekreacji w niezbędną infrastrukturę sportową i rekreacyjną. Stan techniczny większości skontrolowanych przez NIK nieruchomości i urządzeń sportowych zarządzanych przez ośrodki sportu i rekreacji był dobry i nie zagrażał bezpieczeństwu użytkowników.

Cele statutowe ośrodki sportu i rekreacji realizowały głównie poprzez organizację zajęć sportowych i rekreacyjnych dla szkół, klubów sportowych i klientów indywidualnych, organizację współzawodnictwa sportowego oraz przygotowanie imprez sportowo-rekreacyjnych i turystycznych. Zadania te ośrodki realizowały samodzielnie i/lub we współpracy z innymi podmiotami – organizacjami pozarządowymi, klubami sportowymi lub podmiotami prywatnymi. W latach 2015–2018 liczba uczestników organizowanych przez ośrodki sportu i rekreacji zajęć i współzawodnictwa sportowego oraz imprez sportowo-rekreacyjnych wzrosła lub utrzymała się na dotychczasowym poziomie w dziewięciu skontrolowanych jednostkach, w jednej zaś odnotowano niewielki spadek poziomu uczestnictwa.

Badanie NIK wykazało również, że wydatki na kulturę fizyczną na mieszkańca w gminach, w których utworzono OSiR przeciętnie były ponad 2,5 razy większe niż w gminach bez OSiR. Mając na uwadze wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o pełniejsze uwzględnianie działań podejmowanych na rzecz rozwoju kultury fizycznej w jednostkach samorządu terytorialnego przy przygotowaniu i wdrażaniu dokumentów strategicznych Ministra Sportu. NIK zwróciła się także do ośrodków rekreacji i sportu o poprawę stanu technicznego obiektów sportowych i likwidację barier w dostępności dla osób z niepełnosprawnościami ruchowymi.

Tematyka **stanu technicznego infrastruktury sportowej**²⁰⁴ była przedmiotem odrębnej kontroli NIK. Ustalono w niej, że podejmowane działania nie zapewniały w pełni bezpiecznego korzystania z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Nieprawidłowości lub niezgodności z wymogami Polskich Norm, które wpływały na obniżenie poziomu bezpieczeństwa stwierdzono na niemal połowie skontrolowanych obiektów. Zwiększały one ryzyko wystąpienia wypadków. Błędy popełniano na etapie budowy i przekazania obiektów do użytkowania, a także w trakcie eksploatacji. Nie przeprowadzano niezbędnych napraw lub konserwacji. Nadzór nad stanem obiektów sprawowany

²⁰³ *Funkcjonowanie ośrodków sportu i rekreacji (P/19/026).*

²⁰⁴ *Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (P/19/101).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

przez ich zarządców i organy administracji publicznej, był nierzetelny i nieskuteczny. Place zabaw nadal wyposażone były w zamontowane przed wielu laty urządzenia, które nie spełniały aktualnych standardów bezpieczeństwa. Stosowanie wymogów określonych w Polskich Normach ogranicza zagrożenia, niemniej korzystanie z nich, w myśl obowiązujących przepisów, jest dobrowolne. Poziom bezpieczeństwa jednej trzeciej sprawdzonych obiektów powołani przez NIK biegli ocenili jako niski.

Nie zapewniono rzetelnego i skutecznego nadzoru nad urządzaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Urządzenia oferowane jako wyposażenie takich obiektów nie były kontrolowane przez Inspekcję Handlową w zakresie spełnienia wymagań bezpieczeństwa. Ograniczony był również zakres nadzoru starostów nad planowaną budową obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Nadzór nad stanem technicznym i higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem już istniejących obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej również nie był rzetelny i skuteczny. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego oraz państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni nie uwzględniali ponad połowy takich obiektów przy planowaniu oraz przeprowadzaniu kontroli.

Funkcjonujący system nadzoru nad budową oraz utrzymaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej nie zapewniał w pełni bezpiecznego ich użytkowania. Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę wprowadzenia zmian zarówno w sferze legislacyjnej, jak i organizacyjnej. Niezbędna jest również popularyzacja wiedzy o zasadach urządzania i utrzymywania bezpiecznych obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. W sferze legislacyjnej doprecyzowania wymaga m.in. w art. 3 ustawy Prawo budowlane, do jakiej kategorii obiektów lub urządzeń budowlanych winny być zaliczane place zabaw, parki linowe, siłownie plenerowe i inne rodzaje obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz urządzenia stanowiące ich wyposażenie. Należy ponadto wprowadzić standardy, obejmujące kompleksowo zasady budowy, wyposażenia, zagospodarowania i bieżącego utrzymania w należyтым stanie obiektów przeznaczonych do rekreacji takich jak: place zabaw, siłownie plenerowe, skateparki, parki linowe oraz inne o podobnym charakterze, a także zasady ich bezpiecznego użytkowania. Aktualny nadal pozostaje wniosek o rozważenie wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych dostosowujących organizacyjnie i kadrowo organy nadzoru budowlanego do skali oraz zakresów realizowanych zadań nałożonych ustawą Prawo budowlane. Został on sformułowany przez NIK po kontroli *Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego* oraz podtrzymany w informacji o wynikach kontroli *Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego*.

Z kolei w kwestii dostępności sportu dla niepełnosprawnych NIK zbadała, czy **obiekty Centralnego Ośrodka Sportu są dostępne dla potrzeb sportu osób niepełnosprawnych**²⁰⁵. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli obiekty Centralnego Ośrodka Sportu w latach 2017–2019 (I połowa) nie były dostępne w pełnym zakresie dla potrzeb sportu osób niepełnosprawnych. COS nie prowadził rozpoznania potrzeb sportowców niepełnosprawnych pod kątem przystosowania ich do prowadzenia szkoleń sportowych we wszystkich dyscyplinach paraolimpijskich. Nie prowadził także kompleksowych działań na rzecz promocji sportu osób niepełnosprawnych. Centralny Ośrodek Sportu nie stworzył warunków organizacyjnych i technicznych do szkolenia w 10 spośród 29 dyscyplin paraolimpijskich. Brak możliwości uprawiania pięciu dyscyplin (jeździectwa, kolarstwa, strzelectwa sportowego, curlingu na wózkach i hokeja na sledgach) był wynikiem niezapewnienia przez COS odpowiedniej infrastruktury sportowej. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła, jako niegospodarne, zlecenie przez COS w Warszawie w latach 2017–2019 usług marketingowych podmiotom zewnętrznym, w sytuacji, gdy zadania te mogły być realizowane przy wykorzystaniu potencjału pracowników COS. Umowy w sprawie świadczenia takich usług zawarto z naruszeniem procedur wewnętrznych.

W świetle ustaleń kontroli wskazujących na niedostosowanie w pełnym zakresie obiektów Centralnego Ośrodka Sportu do potrzeb sportowców niepełnosprawnych, NIK wniosowała o zapewnienie środków finansowych adekwatnych do potrzeb Centralnego Ośrodka Sportu w zakresie szkolenia sportowego osób niepełnosprawnych, a także o dostosowanie obiektów COS do uprawiania dyscyplin paraolimpijskich nieobsługiwanych dotychczas w COS oraz wzmocnienie działań na rzecz promocji sportu osób niepełnosprawnych.

²⁰⁵ *Korzystanie z obiektów Centralnego Ośrodka Sportu przez osoby niepełnosprawne (P/19/087).*

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

NIK oceniła również **przygotowanie oraz wykorzystanie obiektów na Światowe Igrzyska Sportowe – The World Games 2017**²⁰⁶. W tej kontroli NIK stwierdziła przygotowania do Światowych Igrzysk Sportowych – The World Games 2017 nie przebiegały w pełni prawidłowo w sferze organizacyjnej, a w sferze inwestycyjnej nie były prawidłowe. Umożliwiły jednak przeprowadzenie tego wydarzenia. Wybudowane i zmodernizowane obiekty sportowe efektywnie wykorzystywano w trakcie Igrzysk, jak i na ogół po ich zakończeniu. Niemniej NIK wskazała, że stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i ujawniony stan tych obiektów mogą negatywnie wpływać na ich dalsze wykorzystywanie.

Zastrzeżenia NIK w zakresie przygotowania Igrzysk w sferze organizacyjnej wiązały się ze stwierdzonymi nieprawidłowościami polegającymi m.in. na naruszeniu ustawy o finansach publicznych przy zawieraniu umowy na organizację TWG 2017. W dacie jej zawarcia nie uwzględniono bowiem, w stosownej uchwale Rady Miejskiej Wrocławia, środków finansowych na przeprowadzenie tego wydarzenia. Ponadto wystąpiły przypadki naruszeń innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz uregulowań wewnętrznych przez skontrolowane podmioty zaangażowane w proces organizacji Igrzysk. Stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły m.in. wydatkowania środków publicznych: niezgodnie z przeznaczeniem na kwotę 2,9 mln zł, z naruszeniem zasad udzielenia dotacji na kwotę 2,1 mln zł oraz zasad udzielania zamówień publicznych na kwotę 3,1 mln zł.

W związku z wynikami kontroli NIK zwróciła się do Ministra Sportu m.in. o wypracowanie we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego narzędzi umożliwiających precyzyjne określenie międzynarodowych imprez sportowych, których organizacja może być w perspektywie długoterminowej strategicznym celem Polski. Konieczne będzie także uwzględnianie w sporządzanych dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju sportu wskaźników i ich mierników umożliwiających potencjalnym organizatorom dużych międzynarodowych imprez sportowych ocenę możliwych ryzyk, kosztów i korzyści z nimi związanych.

6.3. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

W sferze kultury i troski o dziedzictwo narodowe Najwyższa Izba Kontroli zbadała ochronę materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych, a także jak chroniony jest narodowy zasób archiwalny. Ponadto skontrolowano realizację projektów z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W kontroli dotyczącej **ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych**²⁰⁷ NIK ustaliła, że zasób materialnego dziedzictwa kulturowego znajdujący się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej – niezależnie od jego pochodzenia – był traktowany jako wspólne dziedzictwo kulturowe i objęty był jednolitą ochroną prawną. O objęciu zabytku ochroną decydowała jego wartość artystyczna, historyczna i naukowa.

Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na lata 2014–2017, wojewódzkie i gminne programy opieki nad zabytkami, gminne strategie rozwoju i programy rewitalizacji uwzględniały ochronę i opiekę nad materialnym dziedzictwem kulturowym, niezależnie od jego pochodzenia historycznego. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wojewódzcy konserwatorzy zabytków, samorządy województw oraz miasta szacowały potrzeby w zakresie ochrony ogółu zabytków, nie wyodrębniając zabytków stanowiących materialne dziedzictwo kulturowe mniejszości narodowych. W ocenie NIK, działania te były skuteczne, a ich efekty przyczyniły się do zachowania dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych. Tworzono także turystyczne szlaki kulturowe, promując tym samym obiekty zabytkowe, świadczące o różnorodności wielowiekowego dziedzictwa kulturowego Polski.

NIK wskazała jednak na nieprawidłowości związane z realizacją ustawy o ochronie zabytków. Brak w 2018 roku krajowego programu ochrony i opieki nad zabytkami miał wpływ m.in. na niesporządzenie programów na szczeblu wojewódzkim i gminnym. Spośród 18 skontrolowanych jednostek w 11 z nich nie zapewniono ciągłości obowiązywania tych programów przez okresy czteroletnie w wyniku ich niesporządzenia lub opóźnienia w sporządzeniu.

²⁰⁶ Przygotowanie oraz wykorzystanie obiektów na Światowe Igrzyska Sportowe – The World Games 2017 (P/18/106).

²⁰⁷ Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych (P/19/023).

II. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK oraz wpływ epidemii na funkcjonowanie państwa w wybranych obszarach

Natomiast w kontroli dotyczącej **ochrony narodowego zasobu archiwalnego**²⁰⁸ ustalono, że w latach 2016–2019, które objęła kontrola, narodowy zasób archiwalny był objęty skuteczną ochroną przez Naczelną Dyрекję Archiwów Państwowych, archiwa państwowe, ministerstwa i archiwa wyodrębnione, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Naczelny Dyrektor realizował cele określone w przyjętej „Strategii Archiwów Państwowych na lata 2010–2020”. Systematycznie diagnozował potrzeby i prawidłowo monitorował stan wolnej powierzchni, potrzebnej do dalszego gromadzenia narodowego zasobu archiwalnego w sieci archiwów państwowych. Inicjował także działania w celu optymalizacji powierzchni do składowania zasobu. NIK pozytywnie ocenia opracowanie programu budowy archiwów państwowych, planowanie zakupów dodatkowych regałów oraz planowanie przemieszczenia dokumentacji niearchiwalnej. Jednakże w ocenie NIK, sposób przejścia przez Archiwum Akt Nowych zasobu archiwalnego po likwidowanym Ministerstwie Skarbu Państwa (MSP) był nieprawidłowy. Zasób ten, zawierający m.in. ok. 5200 metrów bieżących materiałów archiwalnych dotyczących blisko 10 tys. spółek i podmiotów, przejęto w stanie nieuporządkowanym, częściowo niezewidencjonowanym oraz nieprawidłowo zabezpieczonym technicznie.

Ponadto NIK pozytywnie oceniała, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przestrzeganie przez skontrolowane jednostki ustawowo zagwarantowanego każdemu prawa dostępu do materiałów archiwalnych. Jako dobrą praktykę należy uznać stworzenie i prowadzenie portali internetowych, które umożliwiały poszukiwanie oraz przeglądanie zdigitalizowanych materiałów archiwalnych. Dotyczy to zasobu archiwów państwowych oraz części zasobu Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Wojskowego Biura Historycznego. Na tę sytuację w zakresie archiwów państwowych wpływ miała realizacja zainicjowanych przez Naczelnego Dyrektora programów retrokonwersji pomocy archiwalnych.

Istotnym wnioskiem z tej kontroli jest zgłoszona przez NIK potrzeba podjęcia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego działań legislacyjnych w celu zapewnienia odpowiednich, dodatkowych wymogów ochrony przeciwpożarowej dotyczących zgromadzonych w archiwach zasobów, analogicznie do środków ochrony stosowanych w przypadku muzeów i ich zasobów.

pozytywną ocenę NIK zyskała **realizacja projektów z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego**²⁰⁹. NIK stwierdziła, że środki Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020 przeznaczone na realizację projektów z zakresu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich wykorzystano na ogół prawidłowo i skutecznie. Ocenę tę uzasadniają wyniki kontroli wdrażania i monitorowania osi 6 i 8 RPO przez Instytucję Zarządzającą tym programem oraz realizacji przez 10 gmin 20 takich projektów na łączną kwotę 90,4 mln zł. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego prawidłowo opracował założenia i cele obu osi priorytetowych, wspierających realizację dofinansowanych projektów. Prawidłowo i rzetelnie wybierano także projekty do dofinansowania. W trybie pozakonkursowym zakwalifikowano bowiem do realizacji projekty o strategicznym znaczeniu dla rozwoju regionu, a w ramach postępowań konkursowych – projekty z pozytywną oceną formalną i merytoryczną, które ujmowano na listach rankingowych, każdorazowo zatwierdzanych przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Podejmowano także właściwe działania zaradcze w przypadku stwierdzenia problemów we wdrażaniu obu osi, a także egzekwowano od beneficjentów zwrot dofinansowania, gdy wydatki uznano za niekwalifikowalne.

²⁰⁸ Ochrona narodowego zasobu archiwalnego (P/19/024).

²⁰⁹ Realizacja projektów z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego (P/19/090).

Działalność kontrolna

III.

- Realizacja tematów kontroli
 - Rezultaty kontroli NIK
- Działania w obszarze metodyki kontroli
- Działania w obszarze przeciwdziałania korupcji w świetle wyników kontroli NIK

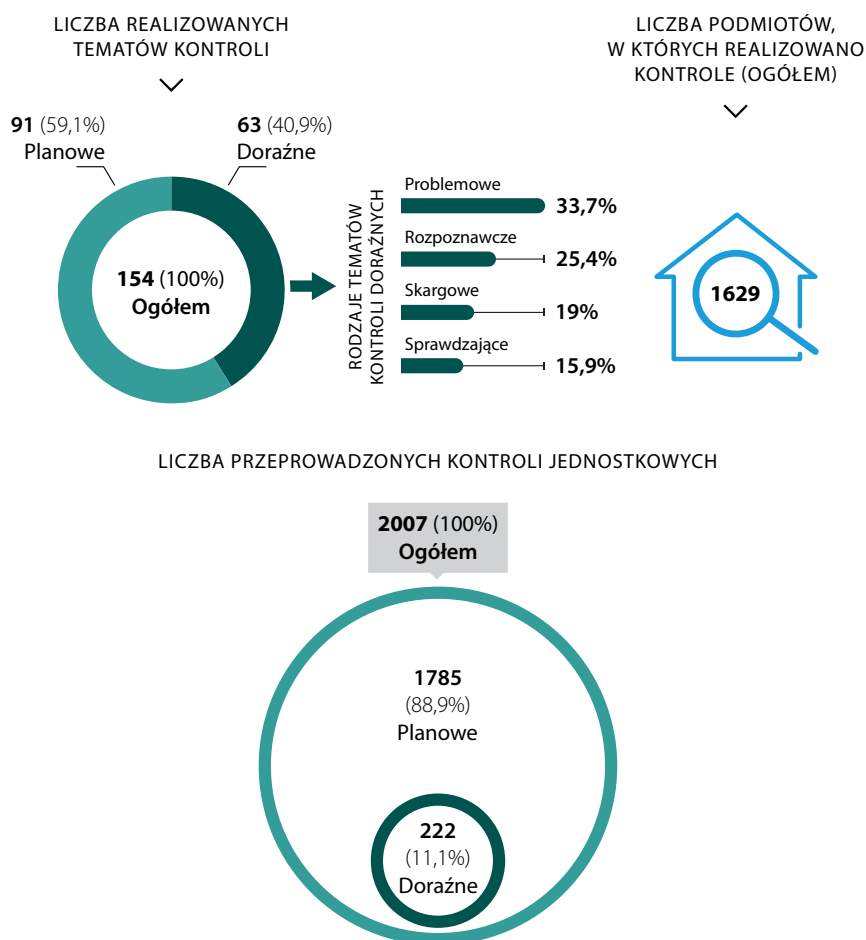
1. Realizacja tematów kontroli

Działalność Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli w Polsce opiera się w zasadniczej części na rocznych planach pracy, uchwalanych przez Kolegium NIK i przedkładanych Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm lub jego organy mogą go uzupełnić, ale jedynie o swoje wiążące NIK zlecenia, przyjmowane przez Sejm w formie uchwały. Ustawa nie przewiduje innej możliwości zmiany planu pracy przez Sejm. Rezultaty prac związanych z przygotowaniem planu pracy na kolejny rok stanowią zawsze pierwszy krok na drodze do realizacji przez NIK jej funkcji kontrolnych.

Poza planowymi NIK przeprowadza także kontrole doraźne, stanowiące przede wszystkim reakcję na wszelkiego rodzaju sygnały o ewentualnych nieprawidłowościach, wynikające m.in. z bieżącej analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli kierowanych do NIK.

W 2020 r. NIK zrealizowała 154 tematy kontroli, w tym 63 tematy kontroli doraźnych. W następstwie prowadzonych kontroli w NIK opracowano 2007 wystąpień pokontrolnych, które skierowano do 1629 podmiotów.

Infografika 10. Realizacja kontroli NIK w 2020 r.

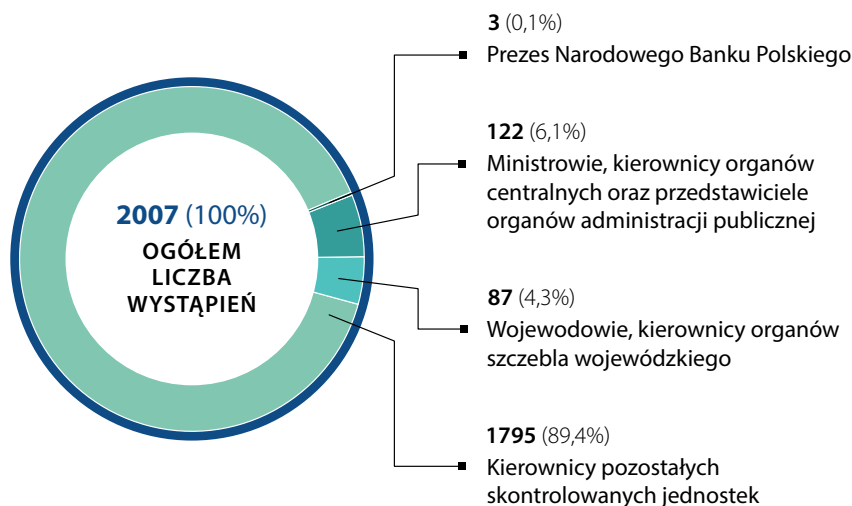


Wyniki przeprowadzonych kontroli Najwyższa Izba Kontroli prezentuje w wystąpieniach pokontrolnych. Są one adresowane do kierowników jednostek kontrolowanych zgodnie z zasadą podmiotowości¹. Wystąpienie, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o NIK, zawiera zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolo-

¹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Postępowanie kontrolne NIK po nowelizacji*, „Kontrola Państwowa” nr 4, 2012, s. 34.

wanej działalności na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli, w tym ustalone nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki, a także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz wskazuje osoby odpowiedzialne za te nieprawidłowości. W wystąpieniu pokontrolnym może znaleźć się też ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości.

Infografika 11. Adresaci wystąpień pokontrolnych



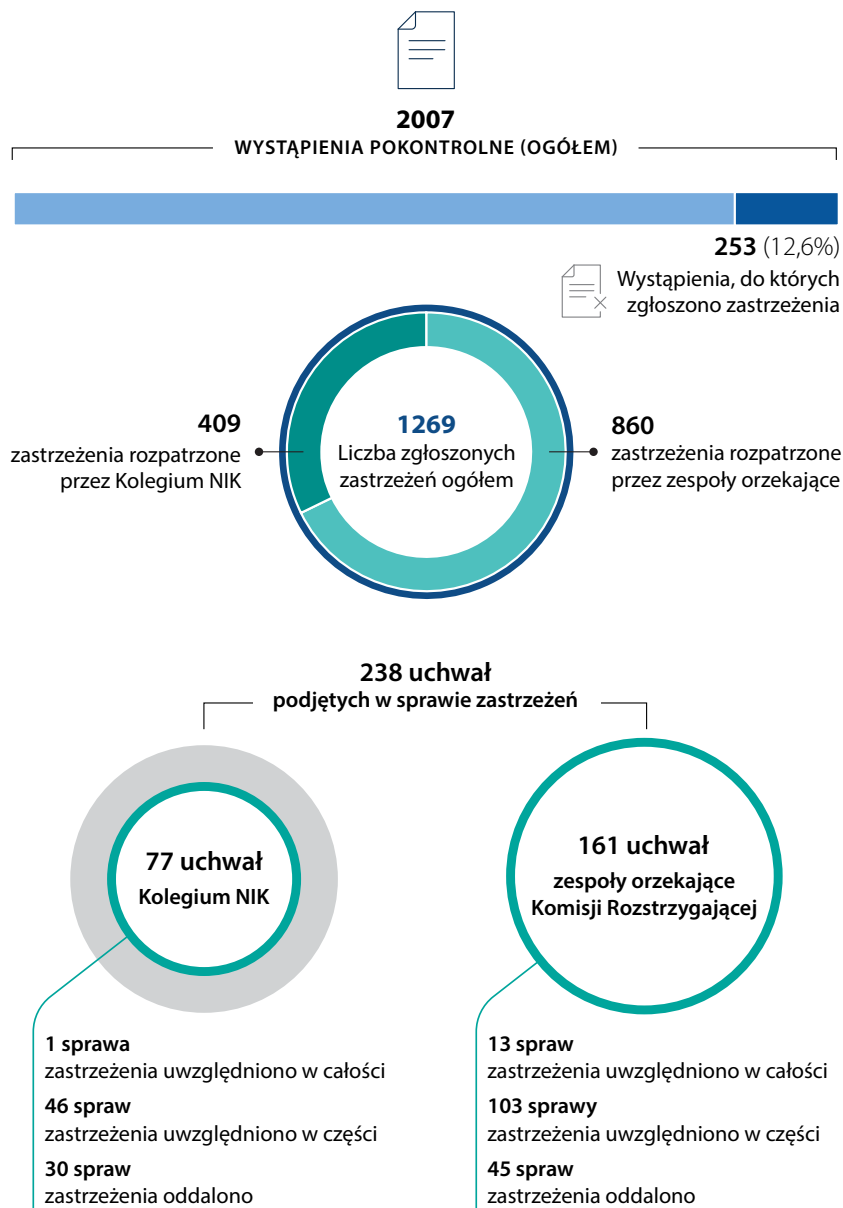
Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Zgodnie z ustawą o NIK w postępowaniu kontrolnym kierownikowi jednostki kontrolowanej przez NIK przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Postępowanie w sprawie rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych jest jednoetapowe. Prezes NIK powołuje Komisję Rozstrzygającą, która orzeka w trzyosobowych zespołach. Członkami komisji mogą być tylko kontrolerzy. Są oni w zakresie orzekania niezależni, decyzje podejmują kolegialnie, w formie uchwały. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli rozpatruje zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłaszane przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, kierowników naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierowników podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK.

W 2020 r. adresaci wystąpień pokontrolnych zgłosili zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w 253 wystąpieniach. Kolegium NIK rozpatrzyło i podjęło uchwały w 77 sprawach, natomiast zespoły orzekające Komisji Rozstrzygającej rozpatrzyły 176 spraw i podjęły 161 uchwał².

² W ośmiu sprawach uchwały nie zostały jeszcze podjęte; w pięciu sprawach zastrzeżenia nie zostały rozpatrzone z powodu ich zgłoszenia przez osobę nieuprawnioną; w jednej sprawie kierownik jednostki kontrolowanej cofnął zastrzeżenie na posiedzeniu Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej; w jednej sprawie nastąpiło sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich, wobec czego wydanie orzeczenia było bezprzedmiotowe.

Infografika 12. Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych w 2020 r.

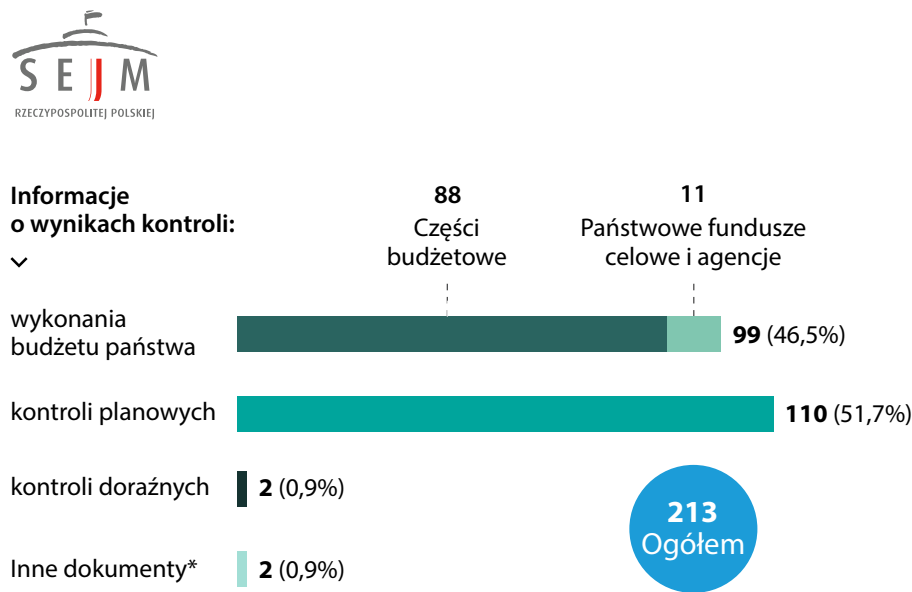


Informacje o wynikach kontroli

Działalność kontrolna NIK ma dostarczać władzom i społeczeństwu informacji o funkcjonowaniu państwa i realizacji zadań publicznych. Służy temu sporządzenie i upublicznienie informacji o wynikach kontroli. Informacją taką jest końcowy raport podsumowujący wyniki przeprowadzonej kontroli planowej, a jego podstawę stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli. Informacją o wynikach kontroli mogą się także kończyć kontrole doraźne.

Przepisy ustawy o NIK precyzują adresatów informacji o wynikach kontroli oraz obowiązki NIK w tym zakresie. Zgodnie z jej zapisami głównym adresatem informacji jest Sejm RP. Raporty NIK mają dostarczać informacji z kontroli jak najszerszemu kręgowi podmiotów. Informacje o wynikach kontroli są podawane do publicznej wiadomości z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. W 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli przedłożyła Sejmowi RP łącznie 213 dokumentów, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 oraz ust. 1a.

Infografika 13. Dokumenty, w tym informacje o wynikach kontroli przedłożone Sejmowi RP w 2020 r. według rodzaju



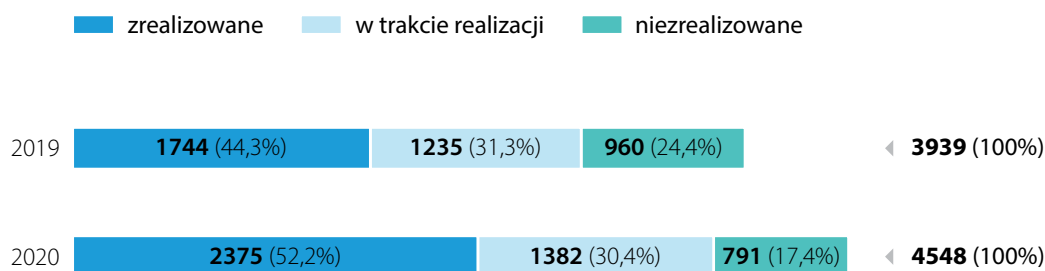
* Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 roku; Sprawozdanie z działalności NIK w 2019 roku.

2. Rezultaty kontroli NIK

Realizacja wniosków pokontrolnych

Na podstawie wyników kontroli Najwyższa Izba Kontroli formułuje wnioski pokontrolne, które mogą zawierać sugestie zmian w kontrolowanych jednostkach, ale także mogą mieć charakter systemowy i dotyczyć całości kontrolowanych zagadnień. NIK przedstawia wnioski, łącznie z ocenami i uwagami do kontrolowanej działalności, w wystąpieniach pokontrolnych przekazywanych kierownikom skontrolowanych podmiotów. W razie potrzeby informuje o nich także kierownika jednostki nadrzędnej i właściwe organy administracji publicznej. Wnioski wskazują na potrzebę podjęcia konkretnych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli oraz poprawę skuteczności funkcjonowania kontrolowanego podmiotu. W 2020 r. NIK sformułowała łącznie 4548 wniosków pokontrolnych, z czego jedynie 17,4% wniosków nie zostało zrealizowanych do dnia 21 kwietnia 2021 r.

Infografika 14. Stan realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w latach 2019–2020



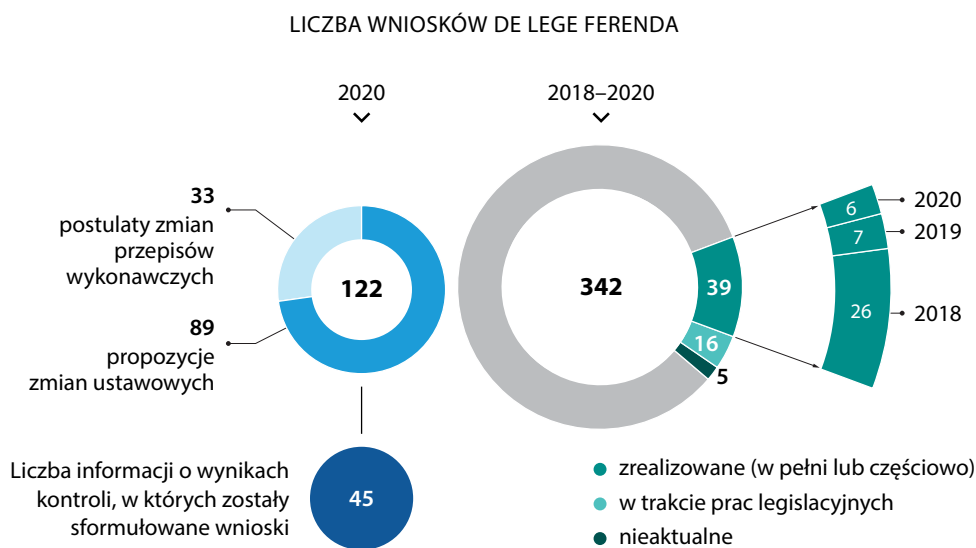
Propozycje zmian legislacyjnych – wnioski *de lege ferenda*³

Najwyższa Izba Kontroli, jako naczelny organ kontroli państwowej, stara się aktywnie oddziaływać na instytucje publiczne, m.in. przez propagowanie poszanowania prawa, wskazywanie przypadków jego łamania i lekceważenia. Takie nieprawidłowości wpływają na sprawne funkcjonowanie państwa, tworzą podatny grunt dla korupcji oraz podważają zaufanie obywateli do instytucji publicznych. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK, prezentowane właściwym komisjom sejmowym, stanowią podstawę do postulowania zmian obowiązujących przepisów lub wydania nowych. Wnioski *de lege ferenda*, uzasadnione konkretnymi ustaleniami kontroli, zmierzają do usunięcia luk lub sprzeczności w prawie. Najczęściej są adresowane do ustawodawcy i rządu.

W 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli w 45 informacjach o wynikach kontroli sformułowała 122 wnioski *de lege ferenda*. Ze zgłoszonych wniosków zrealizowanych zostało ogółem sześć⁴.

Ponieważ proces legislacyjny jest rozciągnięty w czasie, należy spojrzeć na statystykę wniosków *de lege ferenda* w szerszej perspektywie. Zgodnie z takim podejściem w latach 2018–2020 NIK sformułowała łącznie 342 wnioski *de lege ferenda*, spośród których zostało zrealizowanych w pełni lub częściowo 39 wniosków. Ponadto w trakcie prac legislacyjnych znajduje się 16 wniosków *de lege ferenda* z tego okresu.

Infografika 15. Wnioski *de lege ferenda* złożone w 2020 r. Stan realizacji wniosków *de lege ferenda* zgłoszonych w latach 2018–2020



Na stan realizacji wniosków *de lege ferenda*, podobnie jak w latach poprzednich, istotny wpływ ma procedura legislacyjna. Jest to, jak wspomniano wyżej, proces długotrwały, na który oddziałują różne czynniki, takie jak: inicjatywa ustawodawcza i uchwałodawcza, zgłaszanie i opiniowanie proponowanych regulacji (w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych i międzyresortowych), konsultacje społeczne, działalność lobbingsowa oraz dodatkowo – w przypadku ustaw – przebieg prac parlamentarnych. Jednocześnie NIK nie dysponuje żadnymi środkami oddziaływania w tym zakresie. Na podkreślenie zasługuje ponadto, że w 2019 r. zakończyła się VIII kadencja Sejmu, a po wyborach parlamentarnych w dniu 13 października 2019 r. rozpoczęła się

³ Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2020 r. dostępny jest na stronie internetowej NIK: <https://bip.nik.gov.pl/kontrole/wnioski-de-lege-ferenda-2020.html>

⁴ Z tego trzy – w pełni, a kolejne trzy – częściowo. Ponadto, pięć wniosków sformułowanych w 2020 r. stało się nieaktualnych, z tego trzy – w związku z uchynieniem rozporządzenia, którego dotyczył wniosek, jeden – w związku ze znaczącą zmianą przepisów ustawowych w zakresie przedmiotu wniosku, jeden – w związku z uchynieniem przepisu, który był podstawą do formułowania wniosku.

IX kadencja Sejmu, co związane było z zaprzestaniem prac legislacyjnych dotyczących zgłoszonych projektów ustaw (tzw. zasada dyskontynuacji). Ponadto na poziom realizacji w 2020 r. wniosków *de lege ferenda* sformułowanych przez NIK niekorzystny wpływ mogła mieć ogólna sytuacja związana z epidemią COVID-19.

W 2020 r. zrealizowano wnioski *de lege ferenda* zgłoszone przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2020 r. i sformułowane w następujących informacjach o wynikach kontroli:

1. *Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego* (P/19/108 – informacja NIK z kwietnia 2020 r.) – kontrola dotyczyła działu administracji rządowej: transport.

NIK skierowała do Prezesa Rady Ministrów wnioski o podjęcie prac legislacyjnych w celu uregulowania statusu urzędzeń transportu osobistego, w tym hulajnog elektrycznych.

W ustawie z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 720), dokonano stosownych zmian przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, przy czym tytuł oddziału 11 w rozdziale 3 w dziale II otrzymał brzmienie: „Przepisy dodatkowe o ruchu rowerów, hulajnog elektrycznych, urzędzeń transportu osobistego, motorowerów oraz pojazdów zaprzęgowych”. Zmiany weszły w życie z dniem 20 maja 2021 r.

2. Wykonanie w 2019 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej oraz realizacja programów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej (P/20/001 – informacja NIK z czerwca 2020 r.) – kontrola dotyczyła działu administracji rządowej: finanse publiczne.

NIK wniosła o podjęcie przez Ministra Rozwoju, w porozumieniu z Ministrem Finansów, działań legislacyjnych w celu wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określającego sposób ustalania nadwyżki środków finansowych w Polskiej Agencji Kosmicznej, uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłości finansowania zadań Agencji, dokonywania inwestycji niezbędnych do wykonywania zadań państwa oraz mając na względzie źródła finansowania zadań realizowanych przez Agencję. Ponadto wniosek ten został skierowany w roku 2019 do Prezesa Rady Ministrów, w Informacji o wynikach kontroli Wykonanie w 2018 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej oraz realizacji programu współfinansowanego z budżetu Unii Europejskiej (P/19/001).

Wniosek został w pełni zrealizowany. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Polskiej Agencji Kosmicznej (Dz. U. poz. 2392) weszło w życie z dniem 30 grudnia 2020 r.

3. *Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego* (P/19/008 – informacja NIK z lipca 2020 r.) – kontrola dotyczyła działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne.

- NIK wniosła o przygotowanie propozycji rozwiązań legislacyjnych znoszących obowiązek planowania, ewidencjonowania i wykazywania wydatków oraz ustalania celów i mierników na poziomie podzadań i działań. Wniosek został częściowo zrealizowany.

Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 lipca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1276) ograniczono zakres oraz stopień szczegółowości materiałów planistycznych przekazywanych przez dysponentów (formularz BZ zawierający zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy dysponenci opracowują w szczególności dla funkcji i zadań, a nie jak dotychczas w szczególności dla funkcji, zadań, podzadań i działań). Zmiany weszły w życie z dniem 23 lipca 2020 r.;

- NIK wniosła o określenie przejrzystych zasad dokonywania zmian w planie mierników, wiążąc te zmiany z adekwatnymi zmianami w planie wydatków. Wniosek został częściowo zrealizowany.

Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 lipca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. poz. 1229) zmodyfikowano brzmienie nazw kolumn: nr 27 w załączniku nr 1 (RB-BZ1) oraz nr 10 w załączniku nr 2 (RB-BZ2), wymagając podania

III. Działalność kontrolna

miernika w kolumnie „Plan po zmianach” zamiast dotychczasowej „Przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego”. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu tego rozporządzenia, skutkiem tej regulacji będzie zapewnienie pełnej spójności treści wzorów formularzy sprawozdań z przepisami niniejszego rozporządzenia⁵ (ujednoczenie nazewnictwa w odniesieniu do wartości miernika, odpowiednio do brzmienia § 4 pkt 2). Zmiana weszła w życie z dniem 11 lipca 2020 r.

Ponadto, rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 lipca 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1276) w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej w § 14 dodano ust. 6–8, umożliwiające aktualizowanie celów i mierników na poziomie zadań, aby odzwierciedlały one stan prawny istniejący w momencie opracowania danych materiałów planistycznych. Zmiana weszła w życie z dniem 23 lipca 2020 r.

4. *Dzierżawa i użytkowanie jezior i obwodów rybackich Skarbu Państwa* (P/19/088 – informacja NIK z sierpnia 2020 r.) – kontrola dotyczyła działu administracji rządowej: rybołówstwo.

NIK wniosła o wydanie rozporządzenia w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego, spełniającego wymogi dla tego aktu prawnego. Wniosek został w pełni zrealizowany.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 25 sierpnia 2020 r. w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego (Dz. U. poz. 1595) weszło w życie z dniem 17 września 2020 r.

5. *Wsparcie rozwoju elektromobilności* (P/19/020 – informacja NIK z września 2020 r.) – kontrola dotyczyła działu administracji rządowej: energia, klimat.

NIK wniosła o pilne wydanie trzech rozporządzeń na podstawie art. 12 ust. 2, art. 19 oraz art. 41 ust. 6 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Wniosek został częściowo zrealizowany.

Na podstawie art. 41 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, wydane zostało rozporządzenie Ministra Klimatu w dniu 27 sierpnia 2020 r. w sprawie sposobu informowania o rodzaju paliwa alternatywnego wykorzystywanego do napędu pojazdu samochodowego oraz oznakowania miejsc tankowania lub ładowania pojazdu samochodowego takim paliwem (Dz. U. poz. 1560). Weszło ono w życie z dniem 11 grudnia 2020 r., z wyjątkiem § 3, który wszedł w życie z dniem 20 marca 2021 r.

W 2020 r. zrealizowano wnioski *de lege ferenda* zgłoszone przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2019 r. i sformułowane m.in. w następującej informacji o wynikach kontroli:

Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej (P/17/082 – informacja NIK z marca 2019 r.) – kontrola dotyczyła działów administracji rządowej: środowisko.

NIK wniosła do Prezesa Rady Ministrów o wypracowanie skutecznego systemu kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu pól elektrycznomagnetycznych (PEM) w otoczeniu stacji bazowej telefonii komórkowej (SBTK). We wniosku NIK wskazała, że system ten powinien uwzględniać:

- badanie potencjalnego narażenia na ponadnormatywne poziomy PEM już na etapie poprzedzającym powstanie lub modernizację SBTK, na podstawie rozkładów przestrzennych PEM w otoczeniu instalacji radiokomunikacyjnych, wyznaczonych w drodze obliczeń wykonanych na podstawie jednolitych zasad;
- przypisanie kompetencji w zakresie kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM jednemu wyspecjalizowanemu organowi, działającemu pod jednolitym kierownictwem i posiadającemu dostęp do danych o podstawowych parametrach SBTK oraz o rozkładach przestrzennych PEM w otoczeniu SBTK;
- określenie metodyki pomiarów adekwatnej do stanu rozwoju technik nadawczych w telefonii komórkowej, określającej w szczególności sposób prowadzenia pomiarów metodą selektywną, w tym identyfikacji źródeł PEM, ekstrapolacji wyników pomiarów PEM do poziomów najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko;

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 704, ze zm.).

- mechanizmy nadzoru i kontroli wyników pomiarów realizowanych na zlecenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, w tym instrumenty prawne umożliwiające organowi skuteczne egzekwowanie prawidłowych i rzetelnych wyników pomiarów PEM (w tym możliwość odrzucenia sprawozdania z pomiarów PEM niespełniającego wymogów metodyki referencyjnej);
- sankcje administracyjne za dopuszczanie do przekraczania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK (np. w sposób analogiczny jak w przypadku regulacji zawartych w art. 115a i art. 298 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, w zakresie przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu). Wniosek został częściowo zrealizowany, tj. w 2020 r. w zakresie pkt 3 i w 2019 r. w zakresie pkt 5. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie sposobów sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. poz. 258) weszło w życie z dniem 19 lutego 2020 r. Ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1815) dodano pkt 3 do art. 342 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, w którym uregulowano sankcję za niedotrzymywanie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Przepis ten wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

W 2020 r. zrealizowano wnioski *de lege ferenda* zgłoszone przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2018 r. i sformułowane w informacji o wynikach kontroli:

Funkcjonowanie aptek szpitalnych i działów farmacji szpitalnej (P/17/093 – informacja NIK z marca 2018 r.) – kontrola dotyczyła działu administracji rządowej: zdrowie.

- NIK wniosła do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych w celu wprowadzenia w ustawie z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne minimalnych norm zatrudnienia farmaceutów w aptekach szpitalnych i działach farmacji szpitalnej. Wniosek został w pełni zrealizowany. W art. 83 pkt 4 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty (Dz. U. z 2021 r. poz. 97) wprowadzona została zmiana do ustawy Prawo farmaceutyczne, polegająca na dodaniu art. 87a. Dodany przepis ustala minimalne normy zatrudnienia farmaceutów w aptekach szpitalnych i działach farmacji szpitalnej, co stanowi pełną realizację wniosku pokontrolnego NIK. Zmiana weszła w życie z dniem 16 kwietnia 2021 r.
- NIK wniosła również do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych w celu wprowadzenia w ustawie Prawo farmaceutyczne obowiązku monitorowania przez kierowników podmiotów leczniczych realizacji przez farmaceutów, określonego w art. 107zf tej ustawy, obowiązku uczestniczenia w procesie szkolenia. Wniosek został w pełni zrealizowany. Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty, w art. 78 ust. 3 tej ustawy został wprowadzony obowiązek niezwłocznego przedstawienia przez farmaceutę pracodawcy dokumentu poświadczającego jego udział w formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Przepis wszedł w życie z dniem 16 kwietnia 2021 r.

Spośród wniosków *de lege ferenda* zgłoszonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2020 r. nie zostały zrealizowane m.in. wnioski sformułowane w informacjach o wynikach kontroli:

1. *Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego (P/19/008 – informacja NIK z lipca 2020 r.)* – kontrola dotyczyła działu administracji rządowej: budżet.

NIK sformułowała dziesięć wniosków (dwa z nich zostały zrealizowane częściowo, co przedstawiono powyżej) odnoszących się do problematyki planowania i realizacji układu zadaniowego wydatków, w tym wskazała na potrzebę:

- przygotowania propozycji rozwiązań legislacyjnych pozwalających na przypisanie właściwym organom administracji publicznej (ministrom wiodącym) odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań publicznych oraz zapewnienie tym organom wpływu na realizację tych zadań przez innych dysponentów;
- rozszerzenia budżetu zadaniowego na cały sektor finansów publicznych;
- umiejscowienia ośrodka odpowiedzialnego za funkcjonowanie budżetu zadaniowego bliżej centrum decyzyjnego państwa lub wzmocnienie pozycji Ministra Finansów w kwestii nadzoru nad realizacją celów stosowania budżetu zadaniowego;

III. Działalność kontrolna

- zastąpienia dwóch różnych zestawów celów i mierników (dla funkcji i zadań) jednym wspólnym zestawem, obejmującym najważniejsze, strategiczne cele państwa oraz mierniki pozwalające na ocenę postępów w realizacji tych celów;
 - włączenia celów i mierników budżetu zadaniowego do planów działalności poszczególnych ministrów;
2. *Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe* (P/19/031 – informacja NIK z maja 2020 r.) – kontrola dotyczyła działu administracji rządowej: transport.

NIK sformułowała siedem wniosków, w których uznała za zasadne podjęcie działań mających na celu wprowadzenie przepisów określających:

- szczegółowy zakres, warunki i tryb przeprowadzania kontroli stacji kontroli pojazdów przez organy sprawujące nadzór nad tymi podmiotami, dokumentowanie przebiegu kontroli oraz ich wyników, a także postępowanie pokontrolne;
- status diagnostów oraz zasady ich zatrudniania, uwzględniające konieczność zapewnienia niezależności w wykonywaniu ich obowiązków;
- obowiązek systematycznego podnoszenia kwalifikacji przez diagnostów, np. w formie okresowych szkoleń uzupełniających, potwierdzanych egzaminem państwowym warunkującym przedłużenie uprawnień;
- sankcje wobec osób odpowiedzialnych za zlecenie, oferowanie oraz wykonanie usługi usunięcia z pojazdu urządzeń zamontowanych przez producenta w celu ograniczenia emisji substancji szkodliwych dla zdrowia i środowiska;
- sposób przeprowadzania pomiaru emisji spalin w trakcie badań technicznych pojazdów, umożliwiający dopuszczanie do ruchu drogowego wyłącznie pojazdów, które spełniają warunki w zakresie ochrony środowiska, określone w dokumentach homologacyjnych, uprawniających do sprzedaży i użytkowania;
- obowiązek poddawania pojazdów dodatkowym przeglądom technicznym, potwierdzającym ich zdolność do ruchu drogowego po przekroczeniu określonego wieku pojazdu i wielkości przebiegu.

NIK postulowała także potrzebę pilnego wznowienia prac nad wdrożeniem przepisów stanowiących realizację obowiązku implementowania do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2014/45/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie okresowych badań zdatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylającej dyrektywę 2009/40/UE. (Dz. Urz. UE L 127 z 29.04.2014, str. 51). Należy odnotować, że w dniu 21 października 2020 r. projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 19 października 2020 r. został wpisany do Wykazu Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów pod nr UC48 i skierowany do uzgodnień międzyresortowych.

3. *Zapewnienie opiekunom pacjentów niesamodzielnych właściwych warunków pobytu w szpitalu* (P/19/064 – informacja NIK z lipca 2020 r.) – kontrola dotyczyła działu administracji rządowej: zdrowie.

NIK sformułowała cztery wnioski, w których wskazała na potrzebę:

- zmiany ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, poprzez jednoznaczne określenie prawa do pobytu w szpitalu opiekunów wszystkich pacjentów dorosłych i zwolnienie pacjentów z opłaty za ten pobyt;
- nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą, poprzez jednoznaczne określenie wymogu dotyczącego zapewnienia opiekunom dodatkowych łóżek i pomieszczeń higieniczno-sanitarnych w oddziałach dziecięcych i doprecyzowanie sposobu jego wypełnienia (zapewnienie wyłącznie osobnych łóżek i pomieszczeń higieniczno-sanitarnych osobnych, czy też dopuszczenie udostępniania opiekunom wolnych łóżek szpitalnych i pomieszczeń pacjentów; uwzględnienie obciążenia łóżek szpitalnych i zezwolenie na umieszczenie dodatkowych łóżek lub foteli dla opiekunów w odrębnym pomieszczeniu na oddziale tylko w przypadku, gdy nie ma możliwości zapewnienia ich przy łóżku pacjenta);
- nowelizacji ww. rozporządzenia, poprzez jednoznaczne objęcie wymogami dotyczącymi oddziału dziecięcego wszystkich miejsc hospitalizacji dzieci, w tym pododdziałów dziecięcych na oddziałach dla dorosłych;

- nowelizacji ww. rozporządzenia, poprzez określenie warunków pobytu w szpitalu opiekunów pacjentów dorosłych, dotyczących łóżek i pomieszczeń higieniczno-sanitarnych.

Minister Zdrowia w stanowisku do Informacji o wynikach kontroli uznał, że nie ma potrzeby zmian w odniesieniu do trzech pierwszych wniosków z uwagi na dostateczną precyzyjność dotychczasowych rozwiązań. Prezes NIK w opinii do stanowiska podtrzymał złożone wnioski. Minister Zdrowia zapowiedział przevalizowanie zasadności i możliwości wprowadzenia jedynie ostatniego wniosku – przy najbliższej nowelizacji rozporządzenia z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą.

4. *Dostępność opieki długoterminowej finansowanej ze środków NFZ (P/19/061 – informacja NIK z kwietnia 2020 r.)* – kontrola dotyczyła działu administracji rządowej: zdrowie.

NIK sformułowała wnioski, w których uznała za zasadne:

- stworzenie ustawowych podstaw prawnych, uprawniających kierownika zakładu opiekuńczo-leczniczego lub zakładu pielęgnacyjno-opiekuńczego, albo członków rodzin pacjentów nieubezwłasnowolnionych i niezdolnych do świadomego wyrażenia zgody, do występowania do sądu opiekuńczego o wyrażenie przez ten sąd zgody na ich umieszczenie w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym;
- rozważenie zmiany ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, celem wprowadzenia jednego typu zakładów opieki długoterminowej, w związku z brakiem faktycznych różnic w funkcjonowaniu zakładów opiekuńczo-leczniczych i zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych;
- wprowadzenie jednolitych norm zatrudnienia pielęgniarek i opiekunów medycznych dla podmiotów prowadzących zakłady opiekuńczo-lecznicze.

Minister Zdrowia w stanowisku do informacji o wynikach kontroli nie odniósł się do dwóch pierwszych wniosków, natomiast w odniesieniu do ostatniego wniosku wskazał, że w porozumieniu – zawartym w dniu 9 lipca 2018 r. pomiędzy Ogólnopolskim Związkiem Zawodowym Pielęgniarek i Położnych oraz Naczelną Radą Pielęgniarek i Położnych a Ministrem Zdrowia oraz Prezesem Narodowego Funduszu Zdrowia – strony ustaliły, że dojdzie do sukcesywnego wprowadzania norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w pozostałych rodzajach świadczeń, w tym także dla stacjonarnych świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej. Minister Zdrowia podkreślił, że z porozumienia wynika, iż takie prace będą podejmowane, jednak ze względu na epidemię COVID-19 nie można określić precyzyjnie, kiedy zostaną rozpoczęte.

5. *Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego (P/19/108 – informacja NIK z kwietnia 2020 r.)* – kontrola dotyczyła działu administracji rządowej: transport.

NIK skierowała do Prezesa Rady Ministrów dwa wnioski o podjęcie prac legislacyjnych (jeden z nich został zrealizowany w pełni, co przedstawiono powyżej), w tym nad nowelizacją ustawy z dnia 16 grudnia 2020 r. o publicznym transporcie zbiorowym, w zakresie wprowadzenia przepisów regulujących terminy bieżących rozliczeń należnej operatorowi rekompensaty kosztów usług komunikacji miejskiej w ramach wieloletnich umów transportowych.

6. *Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (P/19/051 – informacja NIK z lipca 2020 r.)* – kontrola dotyczyła działu administracji rządowej: gospodarka wodna.

NIK skierowała do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wniosek o podjęcie działań w celu wprowadzenia w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, mechanizmu samonaliczania i uiszczania bez wezwania opłat za usługi wodne przez podmioty korzystające z tych usług, z jednoczesnym zagwarantowaniem mechanizmu kontroli przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie prawidłowości ustalenia tych opłat przez te podmioty.

III. Działalność kontrolna

Minister Infrastruktury w piśmie z dnia 14 grudnia 2020 r. poinformował, że projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne, obejmujący zmiany systemu opłat za usługi wodne, oczekuje na wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Przewidywane w projekcie ustawy zmiany zakładają zrealizowanie wniosku NIK w całości.

7. *Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie* (P/19/041 – informacja NIK z kwietnia 2020 r.) – kontrola dotyczyła działu administracji rządowej: zabezpieczenie społeczne.

NIK sformułowała dwa wnioski, w których wskazała na potrzebę:

- wprowadzenia do ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej uproszczonej procedury objęcia pomocą osób wymagających wsparcia w formie posiłków. Zdaniem NIK rozszerzenie takiej możliwości o zapewnienie posiłku umożliwiłoby bezzwłoczne i zgodne z procedurą objęcie osoby niezbędnym wsparciem, gdyż obecnie w wielu takich sytuacjach decyzje wydawane są z mocą wsteczną.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w stanowisku do informacji o wynikach kontroli wyraził pogląd o braku uzasadnienia dla wniosku NIK;

- wprowadzenia do formularza wywiadu środowiskowego rubryki dotyczącej celu pracy z osobą lub rodziną ubiegającą się o pomoc społeczną (oraz wprowadzenia do formularza aktualizacji wywiadu środowiskowego rubryki „modyfikacja celu pracy z osobą i rodziną”). W opinii NIK obowiązujący wzór formularza wywiadu środowiskowego nie nakłada wymogu wskazywania celu pracy z osobą lub rodziną, co utrudnia rzetelną ocenę efektywności udzielonych działań pomocowych.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w stanowisku do informacji o wynikach kontroli nie przychylił się do przedstawionego wniosku NIK.

Finansowe rezultaty kontroli (FRK)

Wymiernym wyznacznikiem skuteczności postępowania kontrolnego NIK są też finansowe rezultaty kontroli (FRK), 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 uszczupleń 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.

W klasyfikacji finansowych rezultatów kontroli występują trzy grupy rodzajowe:

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

W obrębie ww. grup wyróżnia się poszczególne kategorie.

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości

Finansowe skutki nieprawidłowości to kwoty dotyczące nieprawidłowości, które mają lub będą miały wymierny skutek finansowy dla kontrolowanej działalności. Składają się na nie te kategorie wydzielone w ramach grupy dotyczącej skutków finansowych lub sprawozdawczych, które mają materialne znaczenie i na które NIK zwraca szczególną uwagę.

Infografika 16. Wybrane kategorie finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości w 2020 r. według kategorii



Korzyści finansowe

Jednym z rodzajów finansowych rezultatów kontroli są korzyści finansowe. Zalicza się do nich kwoty, które zostały lub zostaną pozyskane lub zaoszczędzone przez skontrolowaną jednostkę, budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty w wyniku podjęcia działań naprawczych przyjętych do realizacji w związku z informacją o nieprawidłowościach przekazaną w trakcie kontroli lub w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych. W 2020 r. korzyści finansowe zaewidencjonowane w wyniku działań kontrolnych NIK wyniosły ogółem **11 882 tys. zł**

III. Działalność kontrolna

Infografika 17. Korzyści finansowe uzyskane w 2020 r.



Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu UE

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega również znaczenie prawidłowego i efektywnego wykorzystania środków unijnych, zwłaszcza w kontekście nowej perspektywy budżetowej. Do tej grupy zalicza się ujawnione w wyniku kontroli⁶ i wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego skutki naruszeń przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego, które spowodowały lub mogły spowodować szkodę w ogólnym budżecie Unii Europejskiej w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku.

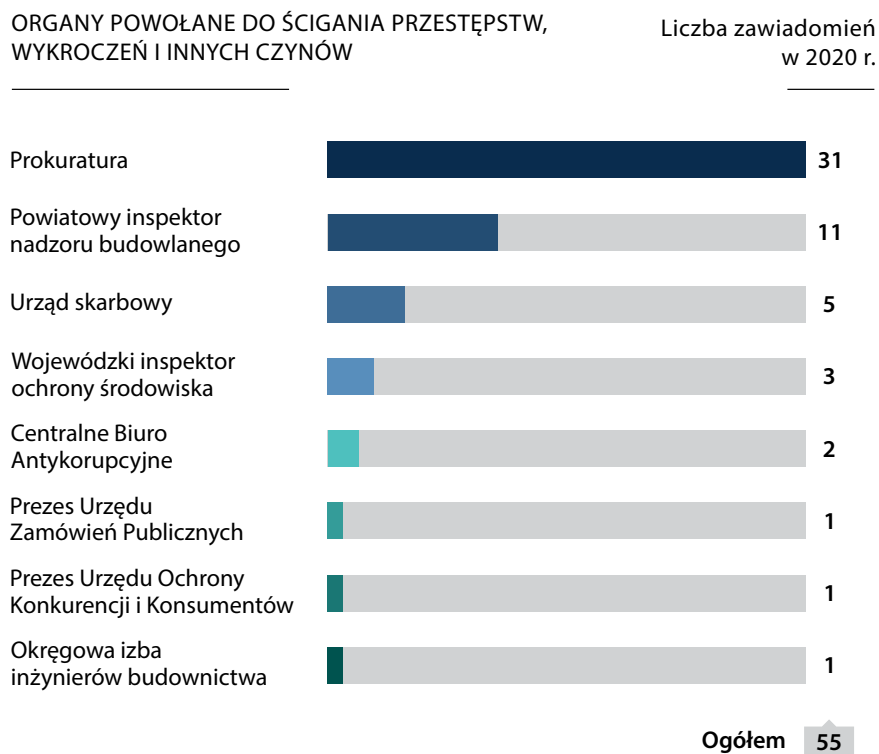
Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej w 2020 r. były niższe o 99,8% aniżeli kwota wykazana w 2019 r. w tej kategorii efektów (4545 tys. zł). Spadek efektów w tej grupie może oznaczać poprawę w wydatkowaniu tych środków.

⁶ W podmiocie gospodarczym lub w instytucji odpowiedzialnej za nadzór i rozliczenie dotacji.

Współpraca z organami powołanymi do ścigania przestępstw lub wykroczeń (a także innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa)

W 2020 r. NIK – działając na podstawie art. 63 ust. 1 i 3 ustawy o NIK – skierowała do organów powołanych do ścigania przestępstw lub wykroczeń, a także innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, łącznie 55 zawiadomień, które dotyczyły 201 czynów i obejmowały 55 osób.

Infografika 18. Zawiadomienia skierowane przez NIK do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń i innych czynów w 2020 r.



W 2020 r. NIK skierowała 38 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw (w tym skarbowych), które dotyczyły 134 czynów karalnych.

III. Działalność kontrolna

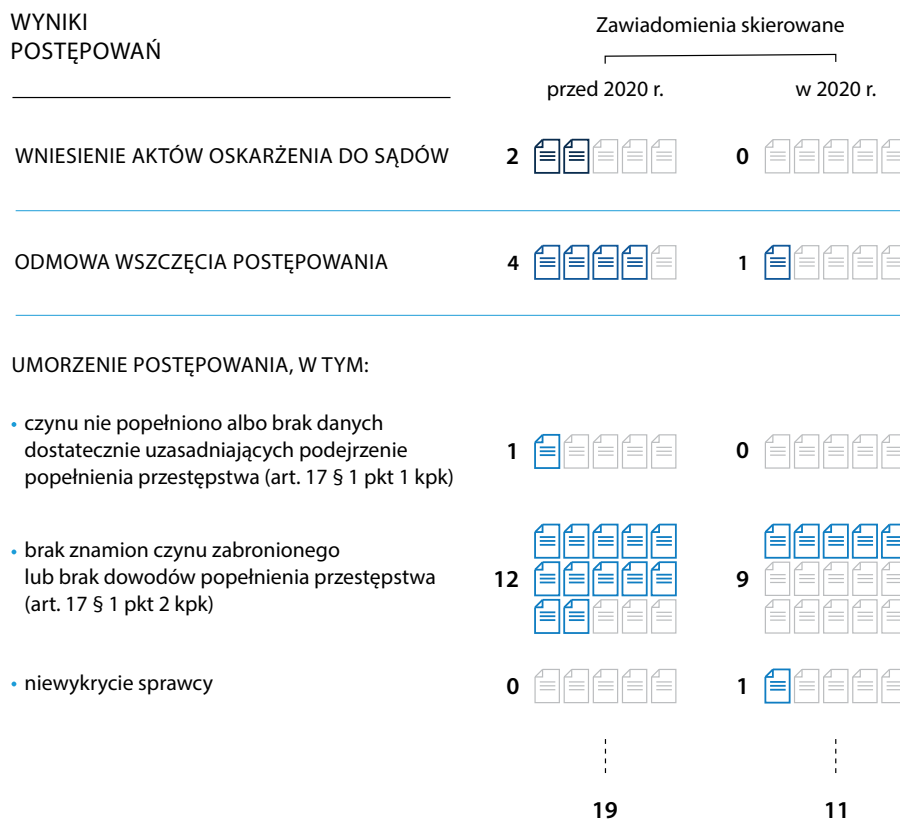
Infografika 19. Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw (w tym skarbowych), przekazane przez NIK w 2020 r. organom ścigania według klasyfikacji prawnej czynów przyjętej przez NIK

| LICZBA CZYNÓW | KWALIFIKACJA PRAWNA CZYNÓW PRZYJĘTA PRZEZ NIK |
|---------------|--|
| 51 | Nieprowadzenie ksiąg rachunkowych (art. 77 pkt 1 ustawy o rachunkowości w zbiegu z art. 61 § 1 kks) |
| 24 | Nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie ciężących obowiązków i wyrządzenie znacznej bądź w wielkich rozmiarach szkody majątkowej (art. 296 kk) |
| 20 | Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego działającego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 kk) |
| 15 | Poświadczenie nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne przez funkcjonariusza publicznego lub inną osobę uprawnioną do wystawienia dokumentu (art. 271 § 1 kk) |
| 9 | Przedłożenie dokumentów stwierdzających nieprawdę, w celu wyłudzenia kredytu, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego (art. 297 kk) |
| 3 | Doprowadzenie innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem poprzez wprowadzenie w błąd, wyzyskanie błędu lub wyzyskanie niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania innej osoby (art. 286 § 1 kk) |
| 2 | Znieważenie zwłok, prochów ludzkich lub miejsca spoczynku zmarłego (art. 262 § 2 kk) |
| 2 | Niespełnienie obowiązku określonego w art. 61 Prawa budowlanego, dotyczącego utrzymania obiektu budowlanego w należyтым stanie technicznym, użytkowanie obiektu w sposób niezgodny z przepisami lub niezapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego (art. 91a Prawa budowlanego) |
| 2 | Składanie fałszywego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 233 kk) |
| 2 | Wyrządzenie szkody majątkowej osobie fizycznej, prawnej albo jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej przez nieprowadzenie dokumentacji działalności gospodarczej albo prowadzenie jej w sposób nierzetelny lub niezgodny z prawdą (art. 303 § 1 kk) |
| 2 | Niespełnienie określonego w art. 70 ust. 1 obowiązku usunięcia stwierdzonych uszkodzeń lub uzupełnienia braków mogących spowodować niebezpieczeństwo dla ludzi, mienia lub zagrożenia środowiska (art. 92 Prawa budowlanego) |
| 1 | Przetwarzanie danych osobowych, choć ich przetwarzanie nie jest dopuszczalne albo do ich przetwarzania nie jest się uprawnionym (art. 49 i art. 107 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych) |
| 1 | Falszowanie dokumentów, które dokonywane jest w celu użycia dokumentu podrobionego lub przerobionego jako dokumentu autentycznego (art. 270 § 1 kk) |

RAZEM 134

W 2020 r. NIK została poinformowana o zakończeniu postępowań łącznie w 30 sprawach. Informacje te dotyczyły zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw skierowanych w 2020 r. i w latach wcześniejszych, a rezultaty podjętych w tych sprawach rozstrzygnięć zaprezentowano w poniższym zestawieniu.

Infografika 20. Wyniki postępowań dotyczące zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa skierowanych w 2020 r. i w latach wcześniejszych



W 2020 r. NIK, korzystając z przysługujących uprawnień, wniosła środki odwoławcze:

- trzy zażalenia na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, z których dwa uwzględniono, a jedno nie zostało uwzględnione;
- 17 zażaleń na postanowienia o umorzeniu postępowania, z których pięć uwzględniono, siedem nie zostało uwzględnionych, a w przypadku pięciu nie wpłynęła jeszcze informacja co do sposobu rozstrzygnięcia.

W 2020 r. NIK skierowała 17 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia wykroczeń lub innych czynów, za które jest przewidziana odpowiedzialność ustawowa, dotyczących łącznie 67 czynów karalnych.

W związku z podejrzeniem popełnienia wykroczeń skierowano 12 zawiadomień (dotyczących 57 czynów karalnych), z tego:

- 10 zawiadomień do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego (54 czyny karalne), z tego: cztery zawiadomienia dotyczące wyłącznie czynów określonych w art. 93 pkt 8 – Prawa budowlanego, polegających na niespełnieniu obowiązku przeprowadzenia okresowej kontroli obiektów budowlanych w okresie ich użytkowania przez właściciela lub zarządcę, o którym mowa w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego (34 czyny) oraz sześć zawiadomień dotyczących czynów określonych w art. 93 pkt 8 i art. 93 pkt 9 Prawa budowlanego, polegających na niespełnieniu obowiązku przechowywania dokumentów, związanych z obiektem budowlanym lub prowadzenia książki obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 63 lub art. 64 ust. 1 i 3 Prawa budowlanego (20 czynów);
- dwa zawiadomienia do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, dotyczące czynów wypełniających określonych w art. 180 ustawy o odpadach, polegających na nieprowadzeniu ewidencji odpadów lub prowadzeniu tej ewidencji w sposób nieterminowy lub niezgodny ze stanem rzeczywistym (trzy czyny).

III. Działalność kontrolna

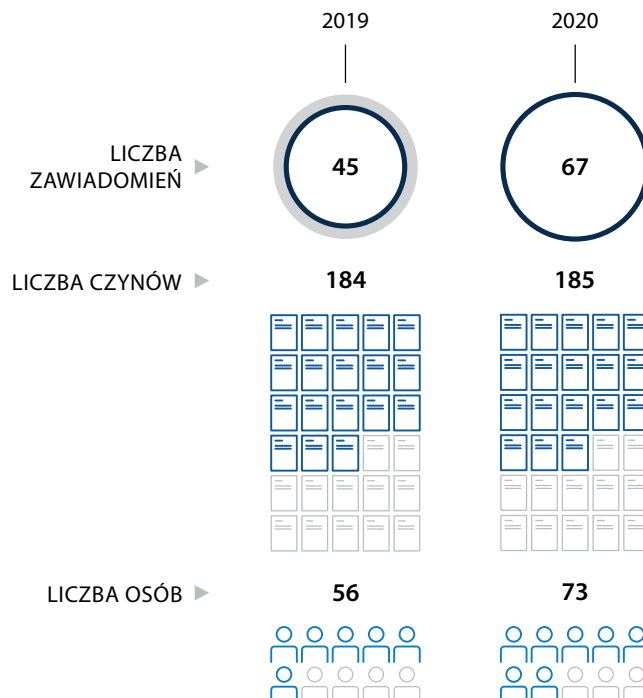
W związku z podejrzeniem popełnienia innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, skierowano pięć zawiadomień (dotyczących 10 czynów karalnych), w tym:

- jedno zawiadomienie do okręgowej izby inżynierów budownictwa, dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownika posiadającego uprawnienia budowlane i wykonującego czynności zawodowe, bez opłaconych składek członkowskich (jeden czyn);
- dwa zawiadomienia do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, dotyczące czynów określonych w art. 194 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 ustawy o odpadach (trzy czyny);
- jedno zawiadomienie do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, dotyczące naruszenia art. 54 i 55 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego, polegającego na niezawiadomieniu właściwego organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy i dopuszczenie do użytkowania obiektu (jeden czyn);
- jedno zawiadomienie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, dotyczące naruszenia art. 200 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, polegającego na udzieleniu zamówienia publicznego bez stosowania przepisów tej ustawy (cztery czyny);
- jedno zawiadomienie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dotyczące czynu określonego w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającego na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku (jeden czyn).

Oddziaływanie NIK na stan przestrzegania dyscypliny finansów publicznych (przez kierowanie zawiadomień w sprawach dotyczących naruszenia tej dyscypliny)

W 2020 r. NIK – działając na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy o NIK oraz art. 93 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷ (dalej: uondfp) – skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 67 zawiadomień, które dotyczyły 185 czynów i obejmowały 73 osoby.

Infografika 21. Oddziaływanie NIK na stan przestrzegania dyscypliny finansów publicznych w latach 2019–2020



W 2020 r., podobnie jak w latach poprzednich, zarzuty naruszania dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, dotyczyły przede wszystkim kierowników jednostek organizacyjnych oraz ich zastępców, a także głównych księgowych tych jednostek.

⁷ Dz. U. 2021 poz. 289.

Infografika 22. Rodzaje formułowanych zarzutów w zawiadomieniach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przekazanych właściwym organom w 2020 r.



III. Działalność kontrolna

Pośród spraw zawisłych⁸ w 2020 r. na skutek zawiadomień NIK, 43 postępowania przed rzecznikami pozostają w toku. W 2020 r. rzecznicy dyscypliny finansów publicznych:

- skierowali do komisji orzekających 14 wniosków o ukaranie wobec 15 osób,
- w 15 przypadkach odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego lub umorzyli toczące się postępowanie wyjaśniające, lecz jednostki kontrolne NIK skierowały pięć zażaleń.

Infografika 23. Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami skierowanymi do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2020 r.



Postępowanie w sprawach o uchylanie się od kontroli lub utrudnianie jej prowadzenia

W 2020 r. w sprawach wszczętych na podstawie dwóch zawiadomień NIK, skierowanych w 2019 r. do Prokuratury Rejonowej w Legnicy w związku z utrudnianiem kontroli P/18/015 Inwestycja KGHM S.A. w złożę Sierra Gorda w Chile, Prokuratura Okręgowa w Legnicy uwzględniła zażalenie NIK na postanowienie Prokuratury Rejonowej w Legnicy z dnia 29 czerwca 2020 r. o umorzeniu śledztwa i uchylila to postanowienie, w celu podjęcia śledztwa w tym zakresie.

3. Działania w obszarze metodyki kontroli

W związku z epidemią COVID-19 NIK stanęła w 2020 r. przed wyzwaniem dotyczącym metodyki kontroli. By im sprostać, zintensyfikowano prace zmierzające do zaktualizowania metodyki kontroli w kierunku informatyzacji i cyfryzacji procesów kontroli, a kontrolerzy otrzymali kwalifikowany podpis elektroniczny, dzięki któremu

⁸ Spraw aktualnie rozpatrywanych przed właściwym do tego organem.

w coraz szerszym zakresie możliwe jest prowadzenie kontroli w sposób zdalny. Zostało przyjęte zarządzenie nr 81/2020 Prezesa NIK z dnia 2 listopada 2020 r. w sprawie powołania w NIK Zespołu do spraw opracowania metodyki kontroli oraz podręcznika kontrolera. Do zadań Zespołu należy w szczególności: przygotowanie projektu zaktualizowanej, innowacyjnej i efektywnej metodyki kontroli, opartej na wartościach i zasadach oraz szerszym wykorzystaniu oceny ryzyka, mającej na celu podniesienie jakości kontroli oraz przedstawienie propozycji w zakresie zwiększenia dynamiki procesu kontrolnego m.in. poprzez informatyzację i cyfryzację oraz odbiurokratyzowanie procesów kontroli.

Wykorzystanie zasobów informacyjnych i informatyczne wspomaganie kontroli

W związku z coraz większą potrzebą pozyskiwania i analizy danych na wszystkich etapach postępowania kontrolnego, tj. przygotowania kontroli, czynności kontrolnych oraz opracowywania informacji o wynikach kontroli, utworzona została Grupa Analiz i Wsparcia Informatycznego Kontroli (GaiWIK). Jej zadaniem jest gromadzenie, analiza i udostępnianie danych w zakresie kontrolowanych obszarów oraz jednostek, wspomaganie procesu kontroli poprzez wspieranie jednostek kontrolnych NIK w wykorzystaniu zasobów informacyjnych i narzędzi informatycznych oraz rozwój metodyki badań kontrolnych prowadzonych w środowisku systemów informacyjnych, z zastosowaniem narzędzi informatycznych w celu usprawnienia procesu kontroli za pomocą technologii cyfrowych.

Baza analityczna, dotycząca podmiotów podlegających kontroli, jest aktualizowana w powiązaniu z rejestrami i systemami zewnętrznymi (rejstry publiczne, otwarte dane, systemy sprawozdawcze) oraz powiązana z bieżącą bazą systemu zarządzania kontrolami. NIK korzysta w kontrolach m.in. z centralnych baz danych, w tym Narodowego Funduszu Zdrowia czy hurtowni danych skarbowych WHTAX, ale najczęstszym źródłem szczegółowych danych są lokalne systemy informatyczne kontrolowanych podmiotów. Ich wykorzystywanie wymaga wiedzy o systemach teleinformatycznych funkcjonujących w podmiotach wykonujących zadania publiczne. W przypadku powszechnie stosowanych systemów np. finansowo-księgowych, w NIK gromadzone i aktualizowane są informacje o takich systemach funkcjonujących w państwowych jednostkach budżetowych. Pozwala to praktycznie w 100% pozyskiwać dane w wersji elektronicznej przy badaniu wydatków i ksiąg rachunkowych w ramach kontroli wykonania budżetu państwa.

Wykorzystanie zasobów informacyjnych i wsparcie informatyczne kontroli wymaga stosowania odpowiednich narzędzi informatycznych. Najwyższa Izba Kontroli już od 2001 r. podejmuje działania na rzecz zastosowania narzędzi informatycznych wspomagających kontrole (tzw. narzędzi CAATs). Poza standardowymi arkuszami kalkulacyjnymi, w Najwyższej Izbie Kontroli wykorzystuje się narzędzia specjalistyczne, takie jak: program audytorski ACL oraz Pomocnik Kontrolera. Ten ostatni jest autorską aplikacją zbudowaną w NIK, służącą do statystycznego doboru próby oraz importu i audytorskiej analizy danych. W 2020 r. kontynuowano wykorzystywanie funkcjonalności programu nakierowane na obsługę dokumentów elektronicznych i włączanie ich do akt kontroli oraz na ochronę danych osobowych w elektronicznych zbiorach danych pozyskiwanych dla celów kontrolnych (różne metody anonimizacji i pseudonimizacji).

W 2020 r. do pozyskiwania danych w wersji elektronicznej w trybie online, analizy statystycznej i prezentacji danych wykorzystywano również specjalistyczne oprogramowanie PS Quaestio. Jednym z przykładów na wykorzystanie tego narzędzia było badanie dotyczące współpracy organizacji pozarządowych (NGO) z administracją rządową, w ramach którego kwestionariusz został wypełniony przez 4208 NGO z całego kraju.

4. Działania w obszarze przeciwdziałania korupcji w świetle wyników kontroli NIK

W dniu 9 grudnia 2020 r. (w tej dacie przypada corocznie ustanowiony przez ONZ Międzynarodowy Dzień Walki z Korupcją) Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej analizę NIK pt. *Zagrożenia korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020*⁹.

⁹ *Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020*, informacja opracowana przez radcę Prezesa NIK Alinę Hussein <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf>

III. Działalność kontrolna

Posłowie Komisji zapoznali się z informacją NIK o zidentyfikowanych w toku kontroli mechanizmach korupcyjnych w określonych rodzajach działalności publicznej, których eliminowanie stanowi plan prewencji antykorupcyjnej.

NIK podejmuje m.in. kontrolę realizacji Rządowego Programu Przeciw Korupcji. Ponadto, zgodnie z przyjętym w NIK podejściem, kontrolerzy – korzystając ze specjalnie opracowanej w NIK Metodyki Antykorupcyjnej – badają ewentualne ryzyko korupcyjne przy każdym podejmowanym temacie kontroli.

Prezentowana analiza zawiera przegląd pod kątem zagrożenia korupcją wyników wszystkich kontroli z okresu ostatnich 5 lat. Wybranych zostało 20 kontroli, w których problem zagrożenia korupcją wystąpił w takim zakresie, że można mówić o mechanizmach korupcyjnych i o problemie systemowego zagrożenia korupcją. Sygnalizując poniższe zagrożenia, NIK nie stawia zarzutu, że w opisywanej działalności doszło do korupcji, a jedynie zauważa nieprawidłowości, które zwiększały ryzyko takich zachowań.

Przegląd wyników kontroli z lat 2016–2020 jest podstawą następujących konkluzji:

1. W świetle wyników kontroli NIK zmniejszyło się zagrożenie korupcją w obszarach funkcjonowania państwa, w szczególności w działalności administracji skarbowej. Uporządkowanie i wzmocnienie systemu kontroli podatkowych miało nie tylko wpływ na zwiększenie dochodów państwa, zwłaszcza z podatku VAT, ale też spowodowało znaczące zmniejszenie ryzyka korupcji w działalności związanej z egzekwowaniem podatków.
2. W analizowanym okresie istniało poważne zagrożenie korupcją związane z korzystaniem przez instytucje publiczne z różnego rodzaju usług doradczych i eksperckich. Kontrole NIK opisywały zjawisko zlecania takich usług w sposób dowolny, nierzadko sięganie po usługi zewnętrzne zbędne dla danej instytucji, możliwe do wykonania siłami własnego personelu. Usługi zewnętrzne mogły być wykorzystywane do uzyskiwania nielegalnych korzyści prywatnych kosztem majątku publicznego.
3. Podobnym obszarem dużego zagrożenia korupcją w badanym okresie pozostawała działalność związana z szeroko pojętym nadzorem budowlanym. Istniała tu dowolność postępowania, a system nadzoru i kontroli nie był skuteczny i nie gwarantował równego traktowania wszystkich podmiotów objętych tym nadzorem, co mogło sprzyjać zachowaniom korupcyjnym.
4. Analiza NIK wskazała, że istniało zagrożenie korupcją związane z uznaniowym rozdziałem dotacji dla podmiotów niepublicznych. Na możliwość wystąpienia takiego mechanizmu wskazały na przykład kontrole w MON. NIK nie sugeruje, że doszło tam do konkretnych zachowań korupcyjnych, ale sposób dystrybucji dotacji dla organizacji pozarządowych i słabość systemu kontroli nad ich wykorzystaniem mogły zachowania korupcyjne ułatwić.
5. Problem zagrożenia korupcją utrzymywał się w działalności samorządu terytorialnego. Świadczyły o tym kolejne kontrole wskazujące na całkowitą niemal dowolność działania gmin w zakresie egzekwowania podatków lokalnych. Eliminowanie tego zagrożenia było utrudnione w sytuacji ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego i ograniczonych możliwości jego kontroli.
6. Pojawiły się też sygnały o niepokojących zjawiskach w funkcjonowaniu szeroko rozumianej kontroli granicznej na wschodnich granicach Polski, będących zarazem granicami Unii Europejskiej. Szczególnie groźne to ujawnione w toku kontroli przypadki korupcyjnej dowolności postępowania przy sprowadzaniu do Polski odpadów, co do których nie było pewności, że zostaną we właściwy sposób zutylizowane.

Korupcyjne nieprawidłowości dotyczyły też granicznej procedury związanej ze zwrotem podatku VAT. Usprawnienie kontroli granicznej w obu wspomnianych aspektach jest niezwykle ważne dla zmniejszenia ryzyka korupcji i uniknięcia jego negatywnych konsekwencji dla bezpieczeństwa zdrowotnego, środowiskowego i interesów ekonomicznych państwa.

Konsekwentne zmniejszanie ryzyka wystąpienia korupcji poprzez m.in. eliminowanie mechanizmów korupcyjnych w działalności instytucji publicznych, czyli skuteczna prewencja antykorupcyjna, są nie mniej ważne niż ściganie przestępstw korupcyjnych i ich sprawców, dlatego NIK poświęca w swojej działalności kontrolnej wiele uwagi temu problemowi.

Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK zakończonych w 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli, jako strażnik grosza publicznego i jako organ kontrolujący prawidłowość funkcjonowania instytucji publicznych, zobowiązana jest do zwracania uwagi na wszelkie nieprawidłowości, które wskazują na możliwość zachowań korupcyjnych w przeszłości, jak i na ryzyko ich wystąpienia w przyszłości. Zwłaszcza ta druga, prewencyjna rola Najwyższej Izby Kontroli, rola organu ostrzegającego państwo przed ryzykiem i zagrożeniem korupcji, jest szczególnie istotna, gdyż zwracając uwagę na te zagrożenia i wnioskując o ich usunięcie, NIK ma istotny wkład w naprawę państwa i promowanie w życiu publicznym zasad uczciwości i przejrzystości.

Kontrolując instytucje publiczne, NIK zwraca uwagę m.in. na nieprawidłowości, które powodują lub zwiększają ryzyko korupcji, tj. mechanizmy korupcjogenne. W kontrolach i opracowywanych na ich podstawie analizach systemowych wskazuje się na cztery kluczowe mechanizmy: dowolność postępowania, konflikt interesów, brak jawności postępowania oraz brak lub słabość kontroli/nadzoru.

W ramach kontroli zakończonych w 2020 r. NIK stwierdziła przypadki zagrożenia korupcją polegające głównie na słabości systemu nadzoru i kontroli w zakresie niektórych sfer funkcjonowania instytucji państwowych. Dotyczyło to m.in. nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, kwestii związanych z gospodarowaniem i przemieszczaniem odpadów komunalnych oraz odpadów przywożonych z zagranicy. Ryzyko korupcji jest w przypadku tych sfer szczególnie niebezpieczne, bo może skutkować poważnymi zagrożeniami dla zdrowia ludzi i dla środowiska.

Słabość systemu kontroli, a także korupcjogenna dowolność postępowania zachodziła w obszarze zlecenia prac i usług budowlanych wykonawcom i podwykonawcom i występowała w realizacji inwestycji budowlanych i drogowych. Zwrócenia uwagi wymaga fakt, że korupcjogenne nieprawidłowości w zakresie realizacji inwestycji budowlanych wystąpiły m.in. w działalności resortów sprawiedliwości oraz obrony narodowej.

Przegląd kontroli, w których w istotnym zakresie zostało ujawnione istnienie mechanizmów korupcyjnych i w związku z tym podwyższone ryzyko korupcji:

1. Kontrola nadzoru nad robotami prowadzonymi na drogach lokalnych¹⁰ (gminnych i powiatowych) w województwie lubelskim (informacja NIK z marca 2020 r.) wykazała korupcjogenną słabość nadzoru nad robotami budowlanymi.

Inwestorzy publiczni (zarządcy dróg gminnych i powiatowych) w większości skontrolowanych jednostek nie sprawowali prawidłowego nadzoru nad realizacją robót budowlanych zleconych do wykonania na drogach lokalnych. Wprawdzie inwestorzy powoływali inspektorów nadzoru, jednak nie sprawowali rzetelnej kontroli nad ich działaniami. Inspektorzy nadzoru nie zawsze wykonywali swoje obowiązki z należytą starannością. Nie egzekwowali od wykonawców ścisłego przestrzegania procedur służących zapewnieniu należytej jakości wykonania zleconych robót oraz nie reagowali odpowiednio na brak lub nierzetelne prowadzenie wymaganej dokumentacji budowy. Jedynie nieliczni inwestorzy korzystali z możliwości przeprowadzania badań laboratoryjnych jakości wykonania robót i wykorzystywanych materiałów. Ponadto w dwóch jednostkach z 13 objętych kontrolą NIK wykryła istotne nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych na wykonanie robót drogowych.

W jednej z nich, w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz w zawartej w jego wyniku umowie, dopuszczono do nierzetelnego zabezpieczenia interesów inwestora publicznego, a w drugiej dochodziło do nieprzestrzegania obowiązującej przy udzielaniu zamówień publicznych zasady, iż czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność.

2. Kontrola postępowania z odpadami komunalnymi po przetworzeniu ich w instalacjach mechaniczno-biologicznych¹¹ (informacja NIK z marca 2020 r.) wykazała korupcjogenną słabość systemu kontroli odpadów komunalnych.

¹⁰ Nadzór nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych w województwie lubelskim (P/19/080).

¹¹ Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP) (P/19/048).

NIK negatywnie oceniła skuteczność monitorowania przez organy administracji publicznej sposobu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz pochodzącymi z ich przetworzenia. Na niską skuteczność wpływ miał brak w urzędach marszałkowskich bazy danych o produktach i opakowaniach oraz gospodarce odpadami. Do jej utworzenia zobowiązany był minister środowiska. Nieprawidłowo prowadzono również rejestr, stanowiący jedyny funkcjonujący moduł bazy, bo nie zawierał informacji wymaganych przepisami. Ponadto wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska (WIOŚ) nie kontrolowali posiadaczy odpadów, przekazujących je nieuprawnionym podmiotom, nawet mimo uzyskanych informacji o nieprawidłowościach. Kontrolerzy WIOŚ nie pobierali próbek odpadów do badań i nie przeprowadzali oględzin podczas prowadzonych kontroli u przetwarzających odpady. Organy administracji publicznej nie miały również pełnej wiedzy o pożarach miejsc magazynowania i składowania odpadów. Na terenie objętym właściwością sześciu kontrolowanych Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska odnotowano łącznie 54 takie pożary.

Brak wiedzy o przyczynach i skali pożarów oraz niepodejmowanie działań zapobiegawczych stwarzały warunki do nielegalnego pozbywania się odpadów, a tym samym do rozwoju tzw. szarej strefy, a także korupcji. Nieskuteczna kontrola rynku odpadów przez organy administracji publicznej przyczyniła się do degradacji środowiska i stworzyła zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi.

3. Kontrola realizacji programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020¹² (informacja NIK z kwietnia 2020 r.) wykazała korupcyjogenną dowolność postępowania w zakresie zlecenia usług zewnętrznym podmiotom.

W przywięziennych zakładach pracy posiadających status przedsiębiorstwa państwowego nie ustanowiono odrębnych procedur wewnętrznych dotyczących zlecenia realizacji zadań podmiotom zewnętrznym (podwykonawcom). Sposób wyboru podwykonawców przez zakłady posiadające status przedsiębiorstwa państwowego był w dużej mierze uznaniowy, nieuregulowany w odrębnych procedurach wewnętrznych. Stosowana praktyka, przy braku procedur wewnętrznych normujących udzielanie zamówień przez tego rodzaju zakłady pracy przywięziennej, generowała ryzyko nabywania towarów i usług w niekonkurencyjnych cenach oraz uznaniowego faworyzowania wybranych podwykonawców. W dodatku w zdecydowanej większości analizowanych przez NIK umów zawartych pomiędzy przywięziennymi zakładami pracy a zewnętrznymi podwykonawcami nie uwzględniano obowiązku zatrudnienia osób pozbawionych wolności, w szczególności nie określano minimalnej liczby osadzonych oraz czasu i charakteru ich pracy przy realizacji zleconego zadania. Tym samym rozluźnienie rygorów ustawy Pzp w celu zwiększenia skuteczności aktywizacji zawodowej osadzonych okazało się działaniem dalece nieefektywnym. Taka sytuacja w ocenie NIK stwarzała warunki do uzyskania niekonkurencyjnej ceny wykonania zadania, faworyzowania niektórych podwykonawców w dyskrecjonalny sposób, co generowało ryzyko występowania zjawisk korupcyjogennych i niegospodarnego wydatkowania środków finansowych. W tym zakresie podobne były ustalenia kontroli doraźnej dotyczącej prawidłowości korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy¹³.

Dlatego NIK złożyła wniosek do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany art. 11 ust. 5 pkt. 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tj. analogicznego przepisu do art. 4d ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych), a także zwróciła się do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, aby w drodze sprawowanego nadzoru monitorował stosowanie w przywięziennych zakładach pracy wewnętrznych procedur dotyczących sposobu wyboru zewnętrznych podwykonawców, co pozwoli zapobiec działaniom uznaniowym i tym samym ograniczy ryzyko wystąpienia korupcji.

4. Kontrola przygotowania i wykorzystania obiektów na światowe Igrzyska Sportowe „The World Games 2017” we Wrocławiu¹⁴ (informacja NIK z września 2020 r.) wykazała dowolność postępowania w zakresie zamówień publicznych, dokonywanych przez miasto Wrocław i podlegające mu spółki, a także słabość

¹² Realizacja „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020” (P/19/069).

¹³ *Prawidłowość korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonego w art. 4d ust. 1 pkt 8 tej ustawy* (D/19/502/KPB).

¹⁴ *Przygotowanie i realizacja zadań związanych z organizacją The World Games 2017 przez Wrocławski Komitet Organizacyjny – Światowe Igrzyska Sportowe Sp. z o.o. (R/18/001/LWR) oraz Przygotowanie oraz wykorzystanie obiektów na światowe igrzyska sportowe The World Games 2017 (P/18/106).*

nadzoru i kontroli nad przebiegiem realizacji inwestycji związanych ze wspomnianymi Igrzyskami. Taki sposób postępowania wypełnia przesłanki zidentyfikowanych przez NIK mechanizmów korupcyjnych.

W sferze inwestycyjnej na potrzeby Igrzysk przygotowano i przeprowadzono przedsięwzięcia obejmujące renowację Stadionu Olimpijskiego, budowę pływalni krytej i przebudowę pływalni letniej oraz budowę kompleksu torów wrotkarskich. Przygotowanie i realizacja każdej z tych inwestycji nie przebiegały prawidłowo. NIK stwierdziła liczne i istotne nieprawidłowości, przejawiające się działaniami nielegalnymi, niegospodarnymi i nierzetelnymi. Polegały one w szczególności na nieprzestrzeganiu przepisów o zamówieniach publicznych, dopuszczaniu do realizacji robót niezgodnie z zawartymi umowami, akceptowaniu nierzetelnie sporządzonej dokumentacji projektowej, prowadzeniu prac z naruszeniem przepisów prawa budowlanego, przy jednoczesnym niewłaściwym nadzorze ze strony inwestora, czy też nienaliczaniu kar umownych. Ujawnione nieprawidłowości w procesie wyboru wykonawców dotyczyły zawartych umów na łączną kwotę 128,4 mln zł. Ponadto nominalna wartość nienaliczonych wykonawcom kar umownych wyniosła 101,1 mln zł, a kwota niewłaściwie ustalonych wynagrodzeń wypłaconych wykonawcom wyniosła 4,2 mln zł.

We wnioskach z tej kontroli NIK wskazała m.in. na potrzebę podejmowania decyzji o organizacji dużych międzynarodowych wydarzeń sportowych współfinansowanych ze środków publicznych, z wykorzystaniem narzędzi wypracowanych z Ministrem Sportu oraz na podstawie analiz ukierunkowanych w szczególności na obiektywne zobrazowanie ryzyk, kosztów i możliwych do osiągnięcia korzyści w odniesieniu do potencjału danego wydarzenia jako środka realizacji założonych celów.

5. Kontrola realizacji Planów Inwestycji Budowlanych w resorcie obrony narodowej¹⁵ (informacja NIK z listopada 2020 r.) wykazała korupcjogenną słabość systemu nadzoru i kontroli nad inwestycjami budowlanymi realizowanym przez resort obrony narodowej.

Istotnym problemem podczas realizacji zadań inwestycyjnych była zbyt mała liczba inspektorów nadzoru inwestorskiego. W skrajnych przypadkach na jednego inspektora nadzoru inwestorskiego przypadało w ciągu roku nawet 30 zadań. NIK zwróciła uwagę, że w warunkach przeciążenia pracą nie byli oni w stanie rzetelnie i terminowo dokonywać odbioru i rozliczania wykonanych zadań.

Minister Obrony Narodowej nadał statuty jednostkom wojskowym podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, czym wypełnił obowiązek wynikający z przepisów prawa. NIK stwierdziła jednak, że były one niezgodne, w zakresie sprawowania zarządu nad nieruchomościami, między innymi z przepisami ustaw o finansach publicznych, o rachunkowości oraz o gospodarce nieruchomościami.

NIK w wyniku kontroli skierowała do prokuratury zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury w Olsztynie. Prokuratura wszczęła śledztwo w sprawie niedopełnienia obowiązków w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez dwóch funkcjonariuszy publicznych.

6. Kontrola transgranicznego przemieszczania odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską¹⁶ (informacja NIK z lipca 2020 r.) wykazała korupcjogenną słabość systemu kontroli nad przemieszczaniem wspomnianych odpadów. Odpady są traktowane na granicy jak towary. W badanym przez NIK okresie na przejściach z Ukrainą, a więc na granicy Unii Europejskiej, oględzinom lub rewizji poddano maksymalnie 14% transportów towarów wywożonych z Polski (w tym odpadów) oraz najwyżej 25% wwożonych do kraju (w tym odpadów). Zaledwie 8% transportów odpadów przewiezionych przez granicę z Ukrainą między styczniem 2015 r. a czerwcem 2019 r. było szczegółowo kontrolowanych. Odprawy pozostałych polegały głównie na weryfikacji dokumentów przewozowych. Część odpadów z tzw. listy „zielonej”, czyli innych niż niebezpieczne, choć wjechała do Polski tylko tranzytem, mogła nigdy nie opuścić naszego kraju i zasilić nielegalne wysypiska albo utworzyć nowe. To oznacza, że wbrew ratyfikowanej niemal 30 lat temu Konwencji bazyelskiej, nie zapewnialiśmy skutecznej kontroli odpadów przekraczających polsko-ukraińską granicę. W ocenie NIK nie był to jednak efekt zaniedbań, a skutek nieprecyzyjnych przepisów i braku odpowiedniego sprzętu na przejściach.

¹⁵ *Sporządzanie i realizacja „Planów Inwestycji Budowlanych” w resorcie obrony narodowej (P/19/036).*

¹⁶ *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską (P/19/100).*

III. Działalność kontrolna

Służbie Celno-Skarbowej (SCS), ani Straży Granicznej (SG) nie przypisano obowiązku przeprowadzenia fizycznej kontroli każdego transportu odpadów, jaki przekracza granicę. Według tych przepisów SG ma zapobiegać nielegalnemu transportowaniu odpadów, a SCS kontrolować przewożone towary (w tym odpady). Tak więc zgodnie z przepisami, w badanym przez NIK okresie odprawa sprowadzała się głównie do weryfikacji dokumentów każdego transportu, w dodatku podwójnej – obie służby przeprowadzały takie same kontrole: dokumentów dotyczących transportowanych odpadów, przewoźnika i pojazdu, a także jego oznakowania. Żadna ze służb nie miała natomiast obowiązku sprawdzenia, czy ilość odpadów i ich rodzaj był zgodny z deklaracją w dokumentach.

W celu poprawienia skuteczności systemu kontroli na przejściach granicznych, a także jego uszczelnienia, niezbędne są działania: Ministra Klimatu, Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w celu doprecyzowania krajowych przepisów w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów oraz wyposażenia przejść granicznych w niezbędny sprzęt, aby wyeliminować ryzyko wwozu do Polski, wywozu lub tranzytu innego rodzaju odpadów lub w innych ilościach niż deklarowane w dokumentach przewozowych. NIK zaproponowała ponadto wprowadzenie obowiązku fizycznej kontroli każdego transportu odpadów.

7. Kontrola funkcjonowania systemu zwrotu podatku od towarów i usług podróżnym („Tax Free”) na wschodniej granicy RP¹⁷ (informacja NIK z sierpnia 2020 r.).

System zwrotu podatku od towarów i usług podróżnym („Tax Free”) na wschodniej granicy RP nie funkcjonował prawidłowo. Mimo że organy Krajowej Administracji Skarbowej prowadziły działania kontrolne wobec podróżnych i sprzedawców towarów oraz identyfikowały mechanizmy nadużyć, działania te nie były w pełni skuteczne. W szczególności nie było jednolitych dla całej granicy RP metod pozwalających na skoordynowane eliminowanie nadużywania procedury „Tax Free” do zorganizowanego i rozdrobnionego wywozu znacznych ilości towarów. Sprzyjało to wykorzystywaniu procedury „Tax Free” niezgodnie z jej przeznaczeniem, oszustwom podatkowym typu „karuzelowego”, zmierzającym do wyłudzenia z budżetu państwa nienależnego zwrotu podatku od towarów i usług oraz nierównemu traktowaniu podróżnych. Zwiększało też poziom zagrożenia korupcją, a także wpływało negatywnie na płynność ruchu granicznego.

Do najistotniejszych barier w kontroli wywozu towarów urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe zaliczały z reguły brak jednolitych wytycznych i narzędzi informatycznych służących badaniu okazjonalności wywozu oraz jednoznacznej, prawnej definicji wywozu o charakterze handlowym i bagażu osobistego. Ocena jednorazowego wywozu pod tym kątem dokonywana była w województwach podkarpackim i lubelskim w oparciu o indywidualny osąd funkcjonariusza, co istotnie zwiększało ryzyko niejednorodności postępowania, nierównego traktowania podróżnych i sprzedawców oraz wystąpienia zjawisk korupcyjnych.

Wśród działań mających na celu ograniczanie ryzyka występowania zjawisk korupcyjnych w ramach procedury „Tax Free” stosowano m.in. monitoring wizyjny, losowy przydział funkcjonariuszy do służby, powtórne kontrole na przejściach granicznych. W województwie lubelskim i podkarpackim rozdzielano zadania w procesie potwierdzenia wywozu towarów na dwóch funkcjonariuszy, tj. „rejestratora” dokumentów „Tax Free” oraz „rewidenta” realizującego kontrole fizyczne towarów. W województwie podlaskim taka zasada nie miała zastosowania do odprawy „Tax Free”, a wprowadzania danych do systemu „Zwrot VAT dla podróżnych”, jak i kontroli towarów dokonywała ta sama osoba.

W świetle ustaleń ww. kontroli, NIK za właściwe uznała podjęte w Ministerstwie Finansów działania zmierzające do wprowadzenia w pełni elektronicznego obiegu dokumentów „Tax Free”. Wdrożenie tego rozwiązania zgodnie z przyjętymi założeniami powinno istotnie zwiększyć potencjał analityczny organów Krajowej Administracji Skarbowej w ograniczaniu ryzyka nadużyć z wykorzystaniem procedury „Tax Free”. Dla zmniejszenia podatności systemu „Tax Free” na nadużycia, konieczne jest także jednoczesne zapewnienie skoordynowanego podejścia do wykładni pojęcia bagażu osobistego, zarówno w aspekcie jednorazowego, jak i powtarzalnego wywozu towarów.

¹⁷ Funkcjonowanie systemu zwrotu podatku od towarów i usług podróżnym („Tax Free”) na wschodniej granicy RP (P/19/081).

Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

- Współpraca NIK z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej
- Współpraca NIK z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej
 - Współpraca NIK z innymi instytucjami państwa
- Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji
- Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli
 - Strona internetowa i BIP
 - Udostępnianie informacji publicznej
 - Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa”

Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli, wypełniając swoje ustawowe zadania, współpracuje z licznymi instytucjami państwa, w tym organami rewizji i inspekcji, a także ze środowiskiem naukowym. Jako instytucja zaufania publicznego NIK jest otwarta na kontakty z obywatelami, co realizuje głównie poprzez informowanie opinii publicznej o wynikach kontroli, podejmowanych i inicjowanych przez siebie pracach oraz przyjmowaniu i rozpatrywaniu skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli. Współpraca z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej zajmuje szczególne miejsce w relacjach Najwyższej Izby Kontroli z instytucjami państwa.

1. Współpraca NIK z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z art. 202 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej i podlega Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, stąd współpraca NIK z Sejmem RP ma szczególne znaczenie. Wypełniając swoje konstytucyjne obowiązki, NIK przedkłada Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz sprawozdanie ze swojej działalności. Ponadto przepis art. 7 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, mający źródło w art. 204 pkt. 3 Konstytucji RP, zobowiązuje NIK do przedkładania Sejmowi RP informacji o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy, informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz innych ważniejszych kontroli, wniosków w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne, wystąpień zawierających wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK oraz analizy wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa.

Prezes NIK, wykonując obowiązki konstytucyjne oraz określone w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli i Regulaminie Sejmu RP, w roku 2020 dwukrotnie występował przed Wysoką Izbą, prezentując *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 roku* oraz *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2019 roku*.

Przedstawiciele NIK uczestniczą w posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych. W związku z nadzwyczajną sytuacją epidemiczną w kraju, w 2020 r. przedstawiciele NIK brali udział w pracach komisji i podkomisji zarówno bezpośrednio, jak i w sposób zdalny. W 2020 r. do NIK z Sejmu wpłynęły 562 zaproszenia – przedstawiciele NIK uczestniczyli w 481 posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych. Najwyższa Izba Kontroli przedłożyła Sejmowi RP łącznie 213 informacji o wynikach kontroli, część z nich została omówiona podczas 38 posiedzeń, a dotyczyły one między innymi:

- skuteczności działań urzędów skarbowych w zakresie opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych;
- funkcjonowania budżetów partycypacyjnych (obywatelskich);
- realizacji zadań organów administracji rządowej w procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- utworzenia i funkcjonowania spółki Polska Grupa Górnicza;
- dostępności leczenia psychiatrycznego dla dzieci i młodzieży;
- finansowania ze środków Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy inwestycji i remontów realizowanych w ramach Programu Praca dla Więźniów;
- prawidłowości udzielania wybranych zamówień publicznych i ich realizacji w Centralnym Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu;
- realizacji programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020;
- realizacji Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020;

- przeciwdziałania terroryzmowi i zwalczania zagrożeń terrorystycznych;
- efektów wdrażania programów operacyjnych na lata 2014–2020 w ramach polityki spójności;
- zintegrowanych inwestycji terytorialnych w perspektywie finansowej 2014–2020;
- przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego,
- zapewnienia opieki paliatywnej i hospicyjnej;
- utworzenia i funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”;
- profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży;
- rozwoju aktywności fizycznej dzieci i młodzieży;
- nadzoru nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej;
- funkcjonowania ośrodków sportu i rekreacji;
- ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych;
- systemu egzaminów zewnętrznych w oświacie;
- realizacji programu Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (OSE).

Ponadto przedstawiciele NIK omówili główne ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2019 w poszczególnych częściach i działach przed właściwymi komisjami sejmowymi. Udział przedstawicieli NIK w pracach komisji i podkomisji związany był również z procesem legislacyjnym procedowanych ustaw oraz dyskusjami nad przedstawianymi innymi dokumentami i analizami będącymi przedmiotem obrad komisji. Podczas posiedzeń komisji sejmowych omawiano także zgłaszane przez posłów propozycje sugerowanych tematów kontroli do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli. W omawianym okresie komisje sejmowe w oparciu o analizę wyników kontroli NIK nie sformułowały dezyderatów ani nie wydały opinii.

W 2020 r., podczas rozpatrywania i opiniowania dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej *Sprawozdania z działalności NIK za 2019 rok*, wszystkie komisje sejmowe w zakresie swojej właściwości przyjęły pozytywną opinię na temat dokumentu lub pozostawiły bez uwag.

Szczególnie znaczenie we współpracy Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem ma współpraca z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej. W obszarze działania Komisji znajdują się bowiem sprawy związane z działalnością Najwyższej Izby Kontroli. Komisja rozpatruje dokumenty dotyczące bezpośrednio funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli – opiniuje m.in. budżet NIK oraz Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za dany rok w części budżetowej 07 – Najwyższa Izba Kontroli. Przedstawiciele NIK prezentują podczas posiedzenia Komisji m.in. informacje o wynikach kontroli, analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz roczne sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli.

Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli w 2020 r. uczestniczyli w 17 posiedzeniach Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Podczas wszystkich posiedzeń Komisji Najwyższa Izba Kontroli była reprezentowana przez Prezesa NIK, jego zastępców lub dyrektora generalnego, dyrektorów departamentów i delegatur, bądź upoważnionych radców Prezesa NIK.

W trakcie posiedzeń Komisji przedstawiono informacje o wynikach kontroli dotyczących między innymi:

- informatyzacji procesu zamówień publicznych,
- efektywności energetycznej gospodarki,
- odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw,
- bezpieczeństwa wyrobów ze znakiem CE,
- centralizacji podatku VAT w jednostkach samorządu terytorialnego,
- prawidłowości kontroli i skuteczności postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego,
- działalności specjalnych stref ekonomicznych.

Ponadto w 2020 r. NIK przekazała Komisji do Spraw Kontroli Państwowej inne dokumenty i materiały związane z działalnością NIK, tj.:

- Informację Prezesa NIK dotyczącą zagrożeń korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020,

IV. Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

– Informację Prezesa NIK dotyczącą współpracy Najwyższej Izby Kontroli z regionalnymi izbami obrachunkowymi w realizowaniu zadań kontroli państwowej,

oraz dotyczące:

- kandydatów na członków Kolegium NIK,
- propozycji tematów kontroli zgłoszonych przez komisje sejmowe do *Planu pracy NIK na 2021 rok*,
- Sprawozdania z działalności NIK w 2019 roku wraz z opiniami pozostałych komisji sejmowych,
- sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2019 w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli,
- projektu budżetu państwa na 2021 r. w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli.

W 2020 r. przedstawiciele NIK uczestniczyli również w pracach sejmowych zespołów parlamentarnych. Podczas obrad Parlamentarnego Zespołu ds. Cyberbezpieczeństwa Dzieci przedstawiono informację NIK o wynikach kontroli pt. *Przeciwdziałanie e-uzależnieniu dzieci i młodzieży*. W trakcie spotkania Parlamentarnego Zespołu ds. Praw Poszukiwaczy na temat ochrony zabytków, systemu ich ewidencji, opieki oraz nadzoru nad nimi omówiono wyniki kontroli NIK dotyczące ochrony zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych. Uczestnicząc w posiedzeniu Łódzkiego Zespołu Parlamentarnego, posłowie poparli propozycję sformułowania wniosku *de lege ferenda*, który wskazywałby konieczność pilnego podjęcia prac legislacyjnych w celu opracowania specustawy odnoszącej się do terenów składowisk pozostających w dyspozycji Eko-Boruta sp. z o.o. w likwidacji w Zgierzu. W efekcie wniosek taki został sformułowany w informacji o wynikach kontroli P/19/012 *Zapobieganie zagrożeniom ze strony składowisk pozakładowych z terenu województwa łódzkiego*.

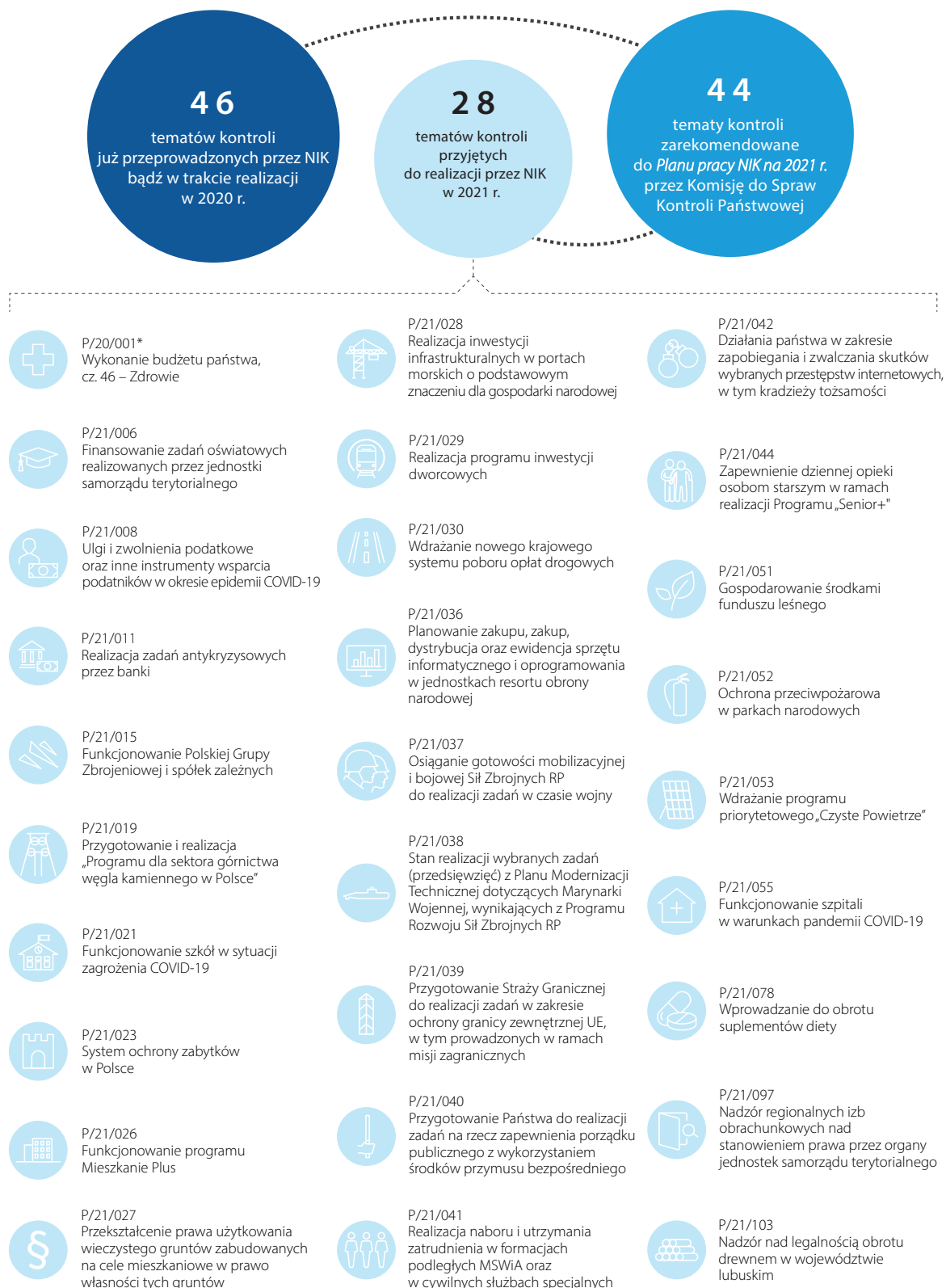
Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy. W 2019 r. Sejm zlecił NIK przeprowadzenie kontroli gospodarowania gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawania płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych. Kontrola została włączona do *Planu pracy NIK na 2020 rok* i przeprowadzona w minionym roku¹.

Ponadto każdego roku w toku prac planistycznych Najwyższa Izba Kontroli uwzględnia sugestie tematów kontroli składane przez organy Sejmu RP. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej rekomenduje propozycje tematów do kontroli zgłaszane do planu pracy przez komisje sejmowe, zapoznaje się też szczegółowo z planem pracy NIK na kolejny rok.

Do *Planu pracy NIK na 2021 rok* 19 komisji sejmowych zgłosiło 131 sugestii tematów kontroli. Po zapoznaniu się z merytorycznymi uwagami NIK, Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zarekomendowała do realizacji 44 tematy kontroli, przedstawione przez 14 komisji sejmowych. Z zaproponowanych 131 tematów 46 było już, w części lub w całości, przeprowadzonych przez NIK, bądź pozostawało w trakcie realizacji w formule kontroli planowych lub doraźnych. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła do realizacji 28 z 44 zarekomendowanych tematów kontroli

¹ P/20/044 *Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych* (informacja z tej kontroli została zatwierdzona w marcu 2021 r.).

Infografika 24. Tematy kontroli uwzględniające sugestie komisji sejmowych



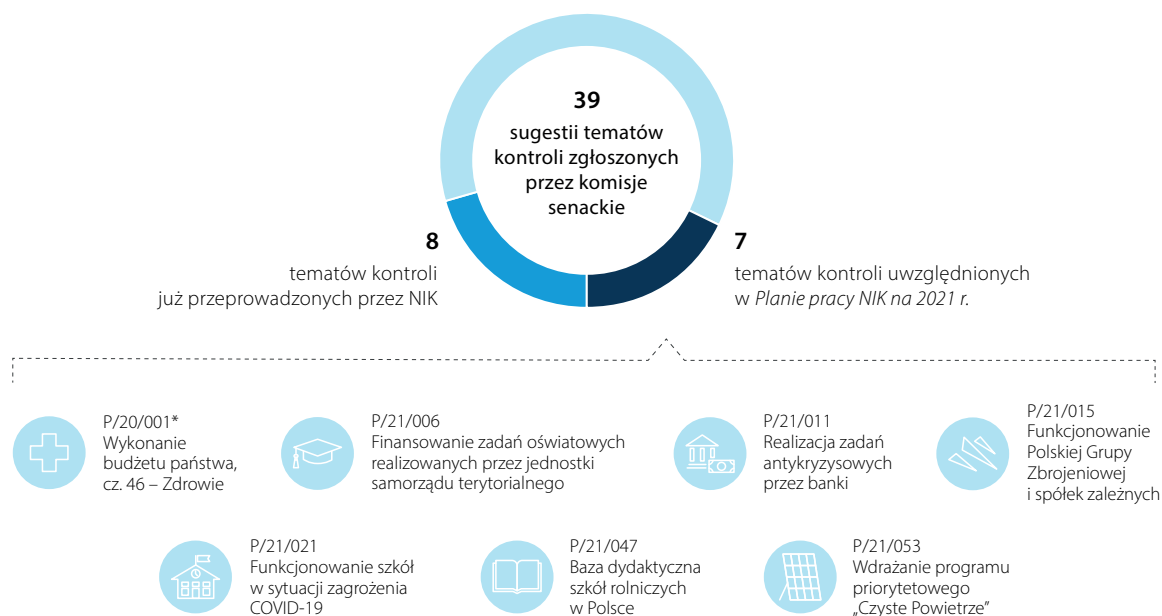
* W tej kontroli zrealizowano sugestie komisji zdrowia dotyczącą efektywności i celowości zakupów związanych z walką z epidemią Covid-19, ze szczególnym uwzględnieniem zakupów związanych ze środkami ochrony indywidualnej oraz respiratorami.

2. Współpraca NIK z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej

Najwyższa Izba Kontroli aktywnie współpracuje również z Senatem Rzeczypospolitej Polskiej. W 2020 r. do NIK wpłynęły 43 zaproszenia na posiedzenia komisji senackich. Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w 18 posiedzeniach komisji. Udział przedstawicieli NIK w posiedzeniach związany był przede wszystkim z kwestiami legislacyjnymi procedowanymi przez komisje oraz rozpatrywaniem innych materiałów przygotowanych na potrzeby komisji. Ponadto przedstawiciel NIK wziął udział w posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu ds. Zbiorowego Transportu Publicznego oraz Inwestycji Kolejowych. Obrady Zespołu miały charakter seminaryjny i poświęcone były rozwojowi transportu intermodalnego w polskich portach morskich i rzecznych.

W ramach prac nad przygotowaniem *Planu pracy NIK na 2021 rok* Marszałek Senatu RP przesłał do NIK 39 sugestii tematów kontroli, z których osiem było już, w części lub w całości, zrealizowanych lub pozostawało w trakcie realizacji przez NIK w 2020 roku z własnej inicjatywy. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła do realizacji siedem tematów kontroli.

Infografika 25. Tematy kontroli uwzględniające sugestie komisji senackich



* W tej kontroli zrealizowano sugestie komisji ustawodawczej dotyczącą zakupów urządzeń medycznych oraz wyrobów medycznych, organizowanych i dokonywanych przez Ministerstwo Zdrowia oraz Agencję Rezerw Materiałowych, w zakresie ochrony przed COVID-19.

3. Współpraca NIK z innymi instytucjami państwa

Dążąc do zacieśnienia współpracy z innymi instytucjami państwa, Prezes NIK zawiera porozumienia, które określają zasady współdziałania zarówno na szczeblu centralnym, jak i na szczeblach wojewódzkich i powiatowych. W 2020 r. Prezes NIK i Prezes Głównego Urzędu Statystycznego zawarli porozumienie określające ramy współpracy dotyczącej wdrażania w Polsce celów zrównoważonego rozwoju. Instytucje zobowiązały się do wspólnego monitorowania postępów we wdrażaniu w Polsce celów zrównoważonego rozwoju, identyfikowania obszarów problemowych, a także wskazywania dobrych praktyk.

Prowadzone przez NIK kontrole wymagają często wiedzy eksperckiej lub specjalistycznej. W takich wypadkach możliwe jest powołanie biegłego lub specjalisty. W 2020 r. korzystano z opinii specjalistów z dziedziny m.in. psychiatrii, ratownictwa medycznego, informatyki, budownictwa, ochrony środowiska, gospodaro-

wania odpadami komunalnymi i języka arabskiego. Przy realizacji kontroli w zakresie wymagającym badania zagadnień specjalistycznych uczestniczyli biegli w zakresie m.in. farmacji, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, zarządzania kryzysowego, transportu kolejowego, inżynierii ruchu drogowego, gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz grafologii.

W Najwyższej Izbie Kontroli jedną z form wspierających realizację kontroli są panele ekspertów, w których uczestniczą m.in. przedstawiciele nauki i praktycy z różnych dziedzin, przedstawiciele administracji publicznej, organizacji pozarządowych i świata nauki. Szerokie spektrum uczestników pozwala poznać szereg aspektów dotyczących danego obszaru: prawnego, ekonomicznego, społecznego, organizacyjnego, technicznego i ekologicznego. Wnioski z dyskusji panelowych są wykorzystywane na różnych etapach postępowania kontrolnego, najczęściej w programowaniu kontroli.

W 2020 r., pomimo ograniczeń związanych z sytuacją epidemiczną w kraju, zorganizowane zostały panele ekspertów dotyczące m.in. monitorowania niepożądanych działań leków, gospodarki odpadami i ochrony środowiska, identyfikacji ryzyk przygotowania i realizacji koncepcji Centralnego Portu Komunikacyjnego, weryfikacji skuteczności wprowadzonych rozwiązań przeciwdziałających depopulacji Opolszczyzny i ich wpływu na sytuację demograficzną regionu opolskiego oraz utrzymania i wykorzystania Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo.

4. Współpraca NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji

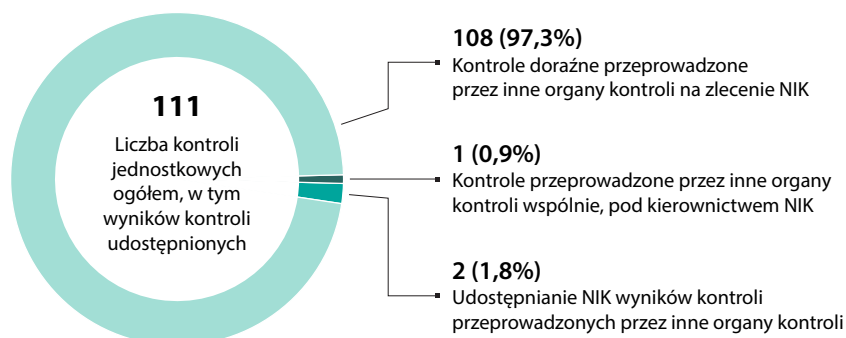
Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej ma szczególne uprawnienia wobec innych organów kontroli, rewizji i inspekcji. Formy współpracy ww. organów z NIK określają przepisy art. 12 ustawy o NIK, zgodnie z którymi organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z Najwyższą Izbą Kontroli i są obowiązane do:

- udostępniania Najwyższej Izbie Kontroli, na jej wnioski, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy;
- przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli;
- przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli.

Przy wyborze formy współpracy brane są pod uwagę potrzeby wynikające z postępowania kontrolnego NIK oraz czasochłonność czynności w kontekście osiągnięcia celu kontroli. Po przeprowadzeniu analizy i uzyskaniu pewności, że współpraca będzie celowa i przyniesie pożądane rezultaty z punktu widzenia NIK, wybierana jest jej odpowiednia forma.

Korzystanie przez NIK z ustaleń kontroli już wcześniej przeprowadzonych przez właściwe organy pozwala na racjonalne gospodarowanie zasobami NIK i eliminuje potrzebę powielania tych samych badań przez różne organy kontroli czy inspekcji. Kontrole wspólne prowadzone są wraz z innymi organami kontroli lub inspekcji na podstawie programu przygotowanego przez NIK. Szczególnie istotna dla działalności NIK jest możliwość zlecenia kontroli doraźnych organom wyspecjalizowanym w badaniu określonej problematyki. Ta właśnie forma współpracy była dominującą w sprawozdawanym roku.

Infografika 26. Zakres współdziałania NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji w 2020 r.



IV. Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

W 2020 r. NIK prowadziła wspólnie z Małopolskim Oddziałem Wojewódzkim NFZ w Krakowie kontrolę S/19/004/LKR pt. *Funkcjonowanie Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Proszowicach*. W kontroli tej korzystano też z wyników dotychczasowych kontroli prowadzonych przez NFZ w Szpitalu w Proszowicach. NIK korzystała również z wyników kontroli przeprowadzonej przez Ministerstwo Obrony Narodowej.

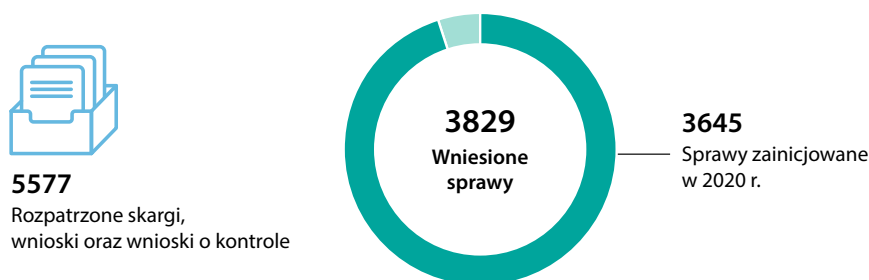
W 2020 r. NIK, zlecając kontrole innym organom kontroli, współpracowała również z urzędami państwowymi, w których kompetencjach znajdują się sprawy związane m.in. z nadzorem i inspekcją – Głównym Urzędem Nadzoru Budowlanego, Powiatowymi Inspektoratami Nadzoru Budowlanego, Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska, Wojewódzkimi Inspektoratami Ochrony Środowiska, Urzędem Transportu Kolejowego, Izbą Administracji Skarbowej w Gdańsku oraz Izbą Administracji Skarbowej w Poznaniu, Regionalną Izbą Obrachunkową w Krakowie, Okręgowym Inspektoratem Pracy w Krakowie, Wojewódzkim Urzędem Statystycznym w Krakowie i komendami powiatowymi Państwowej Straży Pożarnej.

5. Skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli

Każdy obywatel ma zagwarantowane w Konstytucji RP prawo do składania skarg, wniosków oraz petycji. Obywatele mogą występować do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Zasady rozpatrywania skarg i wniosków oraz petycji regulują, na mocy delegacji konstytucyjnej, akty rangi ustawowej, odpowiednio: ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² oraz ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach³. Dodatkowo organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków precyzuje, zgodnie z upoważnieniem zawartym w kpa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴. Do rozpatrywania skarg i wniosków kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli zastosowanie mają również przepisy zarządzenia nr 53/2014 Prezesa NIK z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli.

W 2020 r. wnioskodawcy i skarżący przesłali do NIK 5577 skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli, które dotyczyły łącznie 3829 spraw, w tym 3645 nowych spraw z 2020 r. oraz 184 spraw z lat 2017–2019. W 2020 r. nie wpłynęła żadna petycja, która spełniałaby wymogi ustawy o petycjach oraz mieściła się w kompetencjach NIK i mogła być przez nią rozpatrzona.

Infografika 27. Rozpatrzone przez NIK skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli a liczba spraw zainicjowanych w 2020 r.



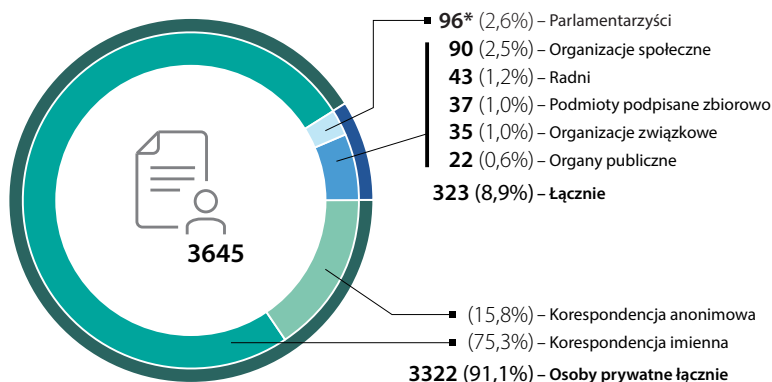
Wnioskodawcami spraw zainicjowanych w 2020 r. były w głównej mierze osoby prywatne, ale także m.in. posłowie, senatorowie, radni oraz organizacje społeczne i związkowe.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 735.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46.

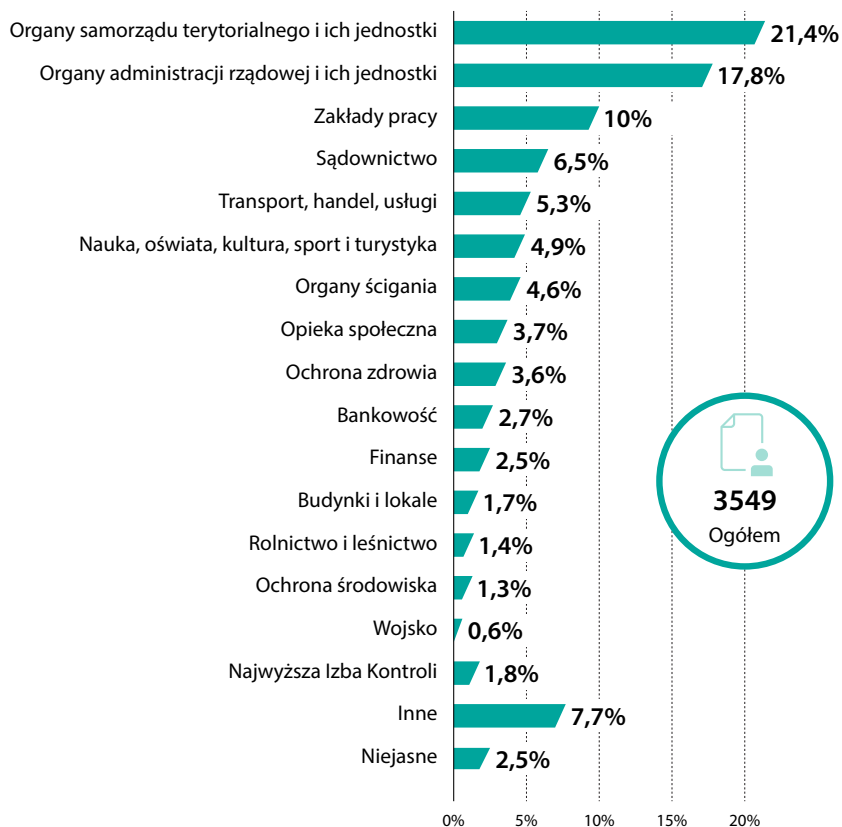
Infografika 28. Autorzy spraw zainicjowanych w 2020 r.



* W tym sprawy zainicjowane przez: posłów RP – 85; senatorów RP – 8; wicemarszałka Sejmu RP – 1; wicemarszałka Sejmu RP i przewodniczącą zespołu parlamentarnego – 1; posła do Parlamentu Europejskiego – 1.

Autorzy⁵ spraw zainicjowanych w 2020 r. najczęściej wskazywali na możliwe nieprawidłowości w działalności organów administracji samorządowej i rządowej. W grupie wniosków o przeprowadzenie kontroli jednostek samorządu terytorialnego przeważały te, w których wskazano do kontroli konkretny urząd gminy/miasta oraz opisywano działania organów wykonawczych tych jednostek. W przypadku administracji rządowej podmiotem, którego działania opisywano najczęściej były ministerstwa.

Infografika 29. Udział procentowy podmiotów, w stosunku do działalności których autorzy spraw zainicjowanych w 2020 r. (z wyłączeniem parlamentarzystów) wnosili pisma do NIK o przeprowadzenie kontroli



⁵ Z wyłączeniem parlamentarzystów.

IV. Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

W sprawach przedłożonych NIK w 2020 r. wyżej wymienieni autorzy pism wnioskowali najczęściej o kontrolę podmiotów z województwa mazowieckiego oraz o ogólnopolskim zasięgu działania. Pojawiły się również wnioski o przeprowadzenie kontroli względem podmiotów funkcjonujących równocześnie w kraju i zagranicą, jak również tylko zagranicą.

Każdego roku do NIK wpływają wnioski o przeprowadzenie kontroli dotyczących zróżnicowanych sfer funkcjonowania państwa, samorządu czy działalności podmiotów publicznych. Autorami skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli są często parlamentarzyści⁶. W 2020 r. w Najwyższej Izbie Kontroli zainicjowano 96 takich spraw. Ich autorami byli głównie posłowie RP. Najczęściej podnoszonymi kwestiami we wnioskach parlamentarzystów były problemy związane z wydatkowaniem środków publicznych.

Infografika 30. Kwestie najczęściej poruszane w sprawach przekazanych do NIK w 2020 r. przez parlamentarzystów, według obszarów problemowych

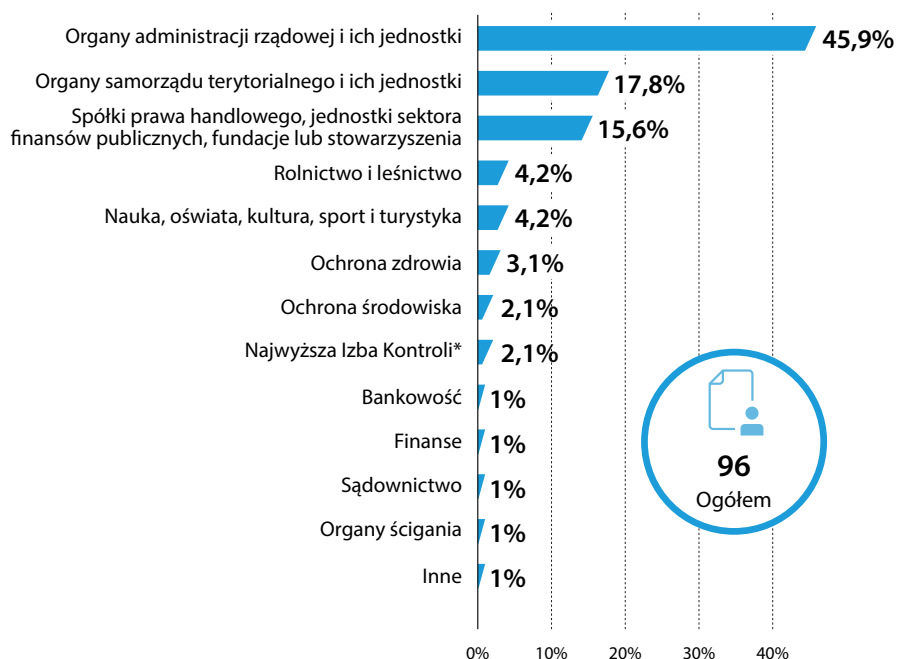
| | LICZBA SPRAW | PROBLEMATYKA |
|--|--|--|
| BUDŻET PAŃSTWA I FINANSE PUBLICZNE | 29  | <ul style="list-style-type: none">• Wydatkowanie publicznych środków m.in. w związku z przeciwdziałaniem pandemii Covid-19; organizowaniem i podejmowaniem przygotowań do przeprowadzenia wyborów w formie głosowania korespondencyjnego• Przydzielanie dotacji, wsparcia, pomocy oraz wydatkowanie tych środków przez podmioty je otrzymujące• Ocena wniosków i przyznawanie wsparcia ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych• Udzielanie zamówień publicznych• Celowość i gospodarność realizacji wskazanych przetargów• Zawieranie umów z podmiotami zewnętrznymi przez jst |
| ZDROWIE | 11  | <ul style="list-style-type: none">• Funkcjonowanie szpitali, w kontekście m.in. sytuacji finansowej, zarządzania, polityki kadrowej, udzielania zamówień publicznych inwestycji itd.• Działania i zakupy związane z walką z pandemią Covid-19• Funkcjonowanie stacji sanitarno-epidemiologicznych• Wycena świadczeń• Stan państwowej ochrony zdrowia w zakresie dziecięcej opieki psychiatrycznej |
| ADMINISTRACJA PUBLICZNA | 7  | <ul style="list-style-type: none">• Funkcjonowanie jednostek publicznych m.in. w zakresie legalności działań, gospodarowania środkami publicznymi, zlecenia zadań publicznych i realizacji inwestycji oraz zamówień publicznych |
| GOSPODARKA | 6  | <ul style="list-style-type: none">• Funkcjonowanie wybranych spółek, w tym spółek Skarbu Państwa• Procedury naboru wniosków w związku z dofinansowaniem działań przedsiębiorców ze środków unijnych• Realizacja zadań społecznego budownictwa mieszkaniowego |
| TRANSPORT | 5  | <ul style="list-style-type: none">• Funkcjonowanie Inspekcji Transportu Drogowego• Realizacja inwestycji w obszarze infrastruktury lotniczej, kolejowej• Realizacja zadań wynikających z przepisów ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej |
| BUDOWNICTWO, GOSPODARKA PRZESTRZENNA I MIESZKANIOWA | 5  | <ul style="list-style-type: none">• Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa• Wydawanie decyzji dotyczących warunków zabudowy i pozwoleń na budowę• Gospodarowanie nieruchomościami |
| SPRAWIEDLIWOŚĆ | 4  | <ul style="list-style-type: none">• Wydatkowanie środków z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości• Realizacja programów resocjalizacji osadzonych• Warunki pobytu i sposobu traktowania osadzonych z niepełnosprawnością |
| ROZWÓJ WSI | 4  | <ul style="list-style-type: none">• Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w kontekście funkcjonowania składowisk• Zanieczyszczanie rzek ściekami |

⁶ Wicemarszałek Sejmu RP, przewodnicząca zespołu parlamentarnego, posłowie RP, senatorowie RP, poseł do Parlamentu Europejskiego.

IV. Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

W przypadku skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli pochodzących od parlamentarzystów podmiotami, których działania opisywano najczęściej, były organy administracji rządowej i ich urzędy, w szczególności ministerstwa oraz organy samorządu terytorialnego i ich urzędy, głównie urzędy gmin/miast. Parlamentarzyści wnioskowali głównie o kontrolę podmiotów działających na obszarze województwa mazowieckiego oraz o zasięgu ogólnopolskim.

Infografika 31. Udział procentowy podmiotów, o kontrolę których wnioskowały do NIK w 2020 r. organy Sejmu RP i parlamentarzyści



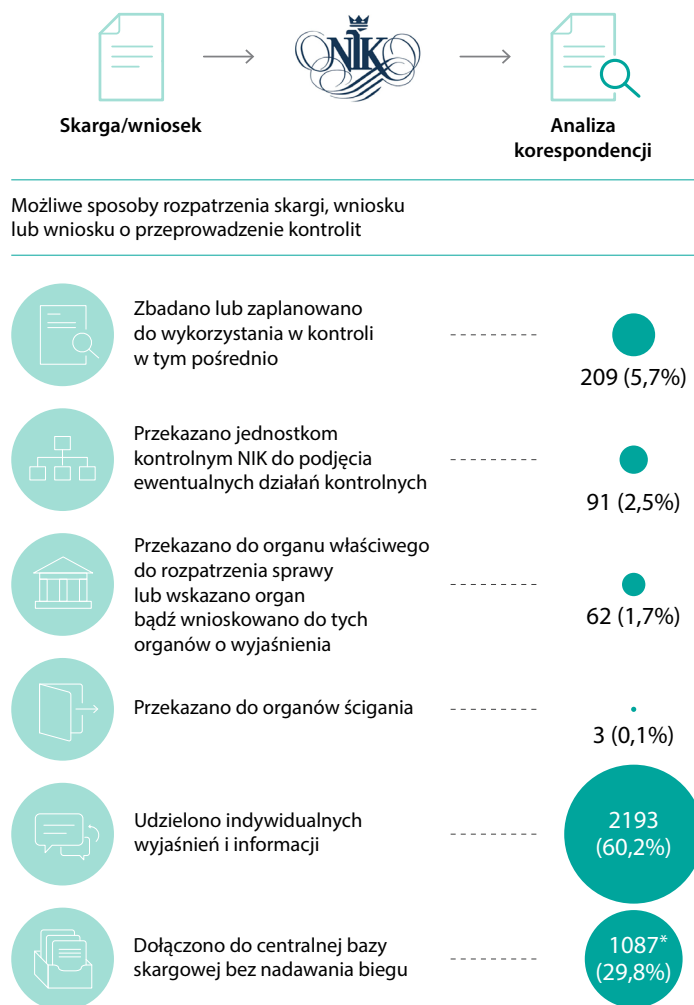
* Wnioski dotyczyły prowadzonych działań kontrolnych oraz udzielenia odpowiedzi na wcześniejszy wniosek.

Zamierzeniem NIK jest bliska współpraca ze społeczeństwem i reagowanie na nieprawidłowości zgłaszane przez obywateli. Stąd napływające do NIK skargi, wnioski oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli stanowią ważne źródło inspiracji i kształtowania kierunków działalności kontrolnej.

Każda skarga, wniosek bądź wniosek o przeprowadzenie kontroli są poddawane szczegółowej analizie w zakresie podmiotowo-przedmiotowym, z uwzględnieniem kompetencji kontrolnych NIK. Analiza stanowi podstawę wyboru dalszego sposobu procedowania spraw, w tym możliwego ich wykorzystania w pracach analitycznych lub bezpośrednio (zbadania w kontroli) bądź pośrednio⁷ w bieżącej lub przyszłej działalności kontrolnej NIK. Wszelkie informacje o potencjalnych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu państwa i samorządu terytorialnego, zarówno w ujęciu ogólnopolskim, jak i lokalnym, są dla NIK ważnym źródłem wiedzy.

⁷ Wykorzystanie informacji w sposób pośredni oznacza, że kwestie będące przedmiotem skargi/wniosku zostały poddane analizie, i mimo że nie zostały wykorzystane w sposób bezpośredni, np. ze względu na brak możliwości lub zasadności zbadania przez NIK w przedstawionym przez skarżącego/wnioskodawcę zakresie, to stały się inspiracją do zbadania zagadnienia w innym ujęciu problemowym, w granicach posiadanych uprawnień.

Infografika 32. Sposoby rozpatrywania spraw zainicjowanych w 2020 r.

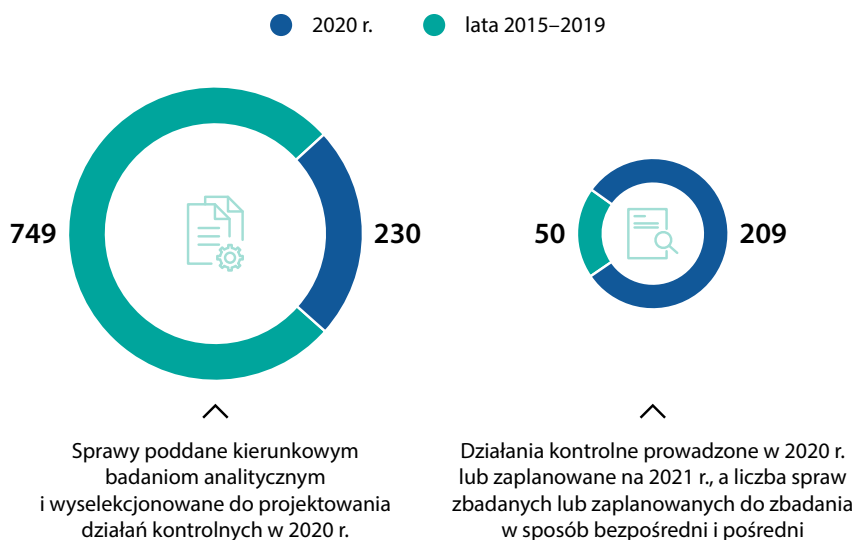


* Korespondencja anonimowa, pisma przekazane do wiadomości NIK a skierowane do adresatów właściwych w sprawie oraz pisma o charakterze ogólnym i informacyjnym

Kontrola jest najbardziej pożądanym dla wnoszących pisma sposobem załatwienia ich korespondencji. NIK w ramach aktualnych w danym czasie i przyszłych działań kontrolnych – planowych i doraźnych – stara się uwzględnić kwestie zgłaszane przez podmioty skarżące/wnioskujące. Może to oznaczać nie tylko zbadanie przedstawianego zagadnienia w konkretnej jednostce wskazywanej w przesyłanej do NIK korespondencji, ale również uwzględnienie danego sygnału w ramach szerszego obszaru problemowego podlegającego badaniu w ujęciu systemowym czy też jednostkowym w innych jednostkach danego rodzaju. Pierwsza analiza dotycząca możliwości zbadania sprawy w ramach kontroli odbywa się w drodze bieżącego rozpatrywania korespondencji, druga i kolejne – w związku z procesami planowania pracy NIK na kolejny rok oraz przygotowywania zaplanowanych lub projektowanych kontroli. Oznacza to, że poza syntetycznym uwzględnianiem problemów poruszanych w skargach, wnioskach i wnioskach o przeprowadzenie kontroli w procesie planowania, analizy takie prowadzone są również dla przyjętych już do realizacji tematów kontroli.

W 2020 r. wdrożone zostały działania organizacyjne służące intensyfikacji powyższych procesów. W przypadku spraw zainicjowanych w latach wcześniejszych, tj. 2015–2019, w ramach kontroli odbywających się w 2020 r. sprawozdawczym wykorzystano 50 spraw, a w ramach prowadzonych analiz w związku z konkretnymi planowanymi działaniami kontrolnymi wyselekcjonowano 749 spraw z lat wcześniejszych.

Infografika 33. Liczba spraw zainicjowanych a działania kontrolne



W 2020 r. na pierwszy plan wysunęły się zagadnienia związane z epidemią COVID-19, które dotyczyły wielu aspektów funkcjonowania państwa, w szczególności: przygotowania obywateli, administracji, służb, przedsiębiorców i podmiotów ochrony zdrowia oraz przepisów prawa i procedur o sytuacji stanu zagrożenia epidemicznego, zaopatrzenia szpitali w sprzęt medyczny oraz środki ochrony osobistej dla personelu medycznego, celowości i gospodarności zakupu środków medycznych oraz ich dystrybucji. Autorzy korespondencji poruszali również kwestie celowości i gospodarności przetargów związanych ze sprzedażą środków ochrony indywidualnej przez Agencję Rezerw Materiałowych, skutków udzielania zamówień na towary i usługi w oparciu o przepisy tzw. specustawy (tj. *ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*⁸) oraz skutków dla gospodarki i przedsiębiorców wprowadzenia ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie *ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*⁹ w kontekście realizacji pomocy w ramach tarczy antykryzysowej. Podnoszono również kwestie: sporządzania i stosowania wojewódzkich planów działania na wypadek wystąpienia epidemii oraz skuteczności podjętych na ich podstawie działań w celu ochrony zdrowia publicznego, przygotowania państwa, w tym organów władzy publicznej i szpitali, przygotowania stacji sanitarno-epidemiologicznych do przeciwdziałania skutkom epidemii. Kolejny blok tematyczny stanowiły sygnały, zapytania obywateli związane ze szczepieniami, w kontekście zasad dystrybucji, kwalifikowania do poszczególnych grup szczepień, bezpieczeństwa szczepionek oraz noszenia maseczek.

Problematyka spraw zainicjowanych w 2020 r. według działów¹⁰

Jak każdego roku, problematyka związana z funkcjonowaniem administracji publicznej była najczęściej poruszana przez autorów korespondencji nadesłanej do NIK w 2020 r. (z wyłączeniem parlamentarzystów). Stosunkowo często podejmowanymi zagadnieniami były sprawy związane z budżetem państwa i finansami publicznymi, budownictwem, gospodarką przestrzenną i mieszkaniową, gospodarką oraz sprawiedliwością.

⁸ Dz. U. poz. 1842.

⁹ Dz. U. poz. 568, ze zm.

¹⁰ Działy wyszczególnione w załączniku do zarządzenia nr 53/2014 Prezesa NIK z dnia 10 lipca 2014 roku w sprawie sposobu i trybu przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli.

IV. Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

Tabela 1. Problematyka spraw zainicjowanych przez autorów korespondencji w latach 2018–2020 (z wyłączeniem parlamentarzystów) – udział procentowy

| Lp. | Dział | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------|---|------------|------------|------------|
| | | (w %) | | |
| 1. | Administracja publiczna | 13,2 | 13,2 | 13,6 |
| 2. | Budżet państwa i finanse publiczne | 13,7 | 9,6 | 12,3 |
| 3. | Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa | 8,2 | 8,3 | 7,4 |
| 4. | Gospodarka | 6,3 | 7,0 | 7,3 |
| 5. | Sprawiedliwość | 4,7 | 6,4 | 7,3 |
| 6. | Praca | 7,4 | 6,7 | 5,8 |
| 7. | Zdrowie | 7,3 | 9,1 | 5,3 |
| 8. | Zabezpieczenie społeczne | 3,7 | 4,4 | 5,1 |
| 9. | Instytucje finansowe | 3,6 | 5,2 | 4,1 |
| 10. | Transport | 4,8 | 4,3 | 4,1 |
| 11. | Sprawy wewnętrzne | 2,2 | 2,8 | 2,9 |
| 12. | Rolnictwo | 2,9 | 2,1 | 2,5 |
| 13. | Rozwój wsi | 1,2 | 0,9 | 2,4 |
| 14. | Środowisko | 2,7 | 2,3 | 2,3 |
| 15. | Oświata i wychowanie | 3,0 | 2,6 | 2,0 |
| 16. | Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 1,3 | 0,9 | 1,9 |
| 17. | Łączność | 2,3 | 2,1 | 1,6 |
| 18. | Informatyzacja | 0,7 | 0,9 | 1,0 |
| 19. | Obrona narodowa | 0,4 | 0,4 | 0,9 |
| 20. | Integracja europejska | 0,7 | 0,8 | 0,5 |
| 21. | Gospodarka wodna | 0,5 | 0,4 | 0,5 |
| 22. | Turystyka | 0,3 | 0,1 | 0,5 |
| 23. | Szkolnictwo wyższe | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| 24. | Kultura fizyczna i sport | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| 25. | Nauka | 0,2 | 0,4 | 0,3 |
| 26. | Sprawy zagraniczne | 0,2 | 0,2 | 0,3 |
| 27. | Gospodarka morska | 0,1 | 0,4 | 0,2 |
| 28. | Skarb Państwa | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| 29. | Rozwój regionalny | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| 30. | Rynki rolne | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| 31. | Pozostałe sprawy | 7,4 | 7,3 | 6,9 |
| Ogółem | | 100 | 100 | 100 |

Poniżej zaprezentowano problematykę, poruszaną przez wnoszących pisma, z największym odsetkiem spraw w 2020 r.



ADMINISTRACJA PUBLICZNA

480 (13,6%) SPRAW

3 5 4 9

- gospodarowanie mieniem, w tym nieruchomościami przez jst, w szczególności: ich sprzedaż, zakup, dzierżawa, nieodpłatne przekazanie, dbałość o stan techniczny nieruchomości komunalnych, wysokość czynszu pobieranego od lokatorów zasobów komunalnych;
- realizacja wsparcia przedsiębiorców w ramach Tarczy Antykryzysowej;
- realizacja inwestycji, w tym ich przygotowanie, przebieg, sprawowany nadzór oraz rozliczenie;

- organizacja i realizacja zamówień publicznych zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹¹;
- funkcjonowanie podmiotów administracji publicznej szczebla lokalnego i krajowego, w tym: polityka kadrowa, postępowania zmierzające do obsadzenia wolnych wakatów urzędniczych, działania zarządcze i nadzorcze podejmowane przez kierujących organami;
- prawidłowość realizacji niektórych zadań publicznych przypisanych do konkretnych organów, np. dowóz niepełnosprawnych dzieci do szkoły, gospodarowanie subwencjami oświatowymi, profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, opieka nad bezdomnymi zwierzętami itd.;
- podatki i opłaty lokalne, głównie ich wymiar oraz umorzenia o charakterze uznaniowym;
- prawidłowość postępowań administracyjnych i wydawanych decyzji oraz przewlekłość prowadzonych postępowań;
- gospodarowanie publicznymi środkami, również w kontekście zaciągania zobowiązań finansowych oraz zadłużenia głównie jednostek samorządu terytorialnego;
- funkcjonowanie spółek samorządowych, głównie komunalnych, w zakresie ustalania wysokości opłat za wywóz nieczystości lub za dostarczaną wodę, a także prawidłowość realizacji zadań samorządu;
- obsługa cudzoziemców przez urzędy wojewódzkie, głównie w zakresie dotyczącym przyjazności procedur związanych z przedłużeniem pozwolenia na pobyt oraz możliwości zdalnej rezerwacji terminu wizyty w urzędzie;
- udostępnianie informacji publicznej;
- rozpatrywanie skarg i wniosków kierowanych do organów administracji rządowej i samorządowej.



BUDŻET PAŃSTWA I FINANSE PUBLICZNE

438 (12,3%) SPRAW

3 5 4 9

- wydatkowanie środków na cele związane z pandemią COVID-19 – zakupy respiratorów, środków ochrony osobistej czy transportu sprzętu medycznego;
- prawidłowość wydatkowania środków na przygotowanie do wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego;
- przyznawanie wsparcia dla przedsiębiorców oraz dla jednostek samorządu terytorialnego odpowiednio w ramach Tarczy Antykryzysowej i Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych;
- kwestie podatkowe, tj. prawidłowość procedury wszczynania i prowadzenia kontroli oraz postępowań egzekucyjnych przez organy skarbowe, umarzanie zaległości podatkowych, opieszałość w egzekwowaniu zobowiązań, brak reakcji organów skarbowych na informacje o nieprawidłowościach podatkowych;
- nieprzestrzeganie przez podmioty prywatne prawa podatkowego oraz wyłudzenie nienależnych środków;
- gospodarowanie środkami przez podmioty publiczne, w kontekście m.in.: realizacji inwestycji, zasadności ponoszonych wydatków, naruszenia dyscypliny budżetowej, udzielania zamówień publicznych;
- sytuacja finansowa placówek służby zdrowia, w szczególności ich zadłużenie;
- zamówienia publiczne dokonywane przez różne podmioty dysponujące publicznymi środkami, szczególnie w kontekście przyjmowania takich kryteriów zamówień, które naruszają zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców bądź działań zmierzających do pomijania procedury wynikającej z ustawy pzp;
- nadzór nad wydatkowaniem środków z programu „Rodzina 500+”;



BUDOWNICTWO, GOSPODARKA PRZESTRZENNA I MIESZKANIOWA

261 (7,4%) SPRAW

3 5 4 9

- prawidłowość wydatkowania środków otrzymanych z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- prawidłowość decyzji wydawanych w zakresie: warunków zabudowy, pozwoleń na budowę, podziału nieruchomości, lokalizacji inwestycji celu publicznego, przekwalifikowania gruntów;

¹¹ Dz. U. 2019 poz. 2019.

IV. Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

- gospodarowanie nieruchomościami znajdującymi się w zasobie gminnym, szczególnie w kontekście formy i warunków zbycia, sprzedaży po nieadekwatnych do wartości rynkowych cenach, sprawowanego nadzoru oraz zasad przydziału mieszkań komunalnych i utrzymania ich we właściwym stanie technicznym;
- prawidłowość procedowania zmian w planach zagospodarowania przestrzennego;
- przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów w kontekście przyznawania bonifikaty;
- działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz geodezyjno-kartograficznej, w szczególności w zakresie: procedowania zgłoszeń dotyczących samowoli budowlanych oraz wad i usterek w konstrukcji budynków; wydawanie pozwoleń na użytkowanie obiektów w sytuacji możliwego niespełnienia wymogów prawa budowlanego; kontrola obiektów i robót budowlanych oraz postępowań administracyjnych; prawidłowość danych zawartych w mapach oraz wypisach/wyrysach oraz autoryzacja dokumentów przygotowywanych na potrzeby przetargów;
- gospodarowanie nieruchomościami przez spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, w szczególności: naliczanie, wysokość i rozliczanie czynszu i innych opłat oraz prawidłowość wykonywanych remontów.



GOSPODARKA

260 (7,3%) SPRAW

3 5 4 9

- procedowanie przez konsumentów spraw wynikających z zawieranych transakcji z podmiotami funkcjonującymi w obszarze m.in. bankowości, telefonii komórkowej, ubezpieczeń, pośrednictwa sprzedaży, w kontekście braku respektowania praw konsumenckich;
- prowadzenie działalności przez różne podmioty, w kontekście potencjalnych nieprawidłowości dotyczących m.in. braku rejestracji działalności, działań zmierzających do uchylania się od płacenia podatków, podawania nieprawdziwych informacji o oferowanych produktach, rejestracji dokonywanych transakcji kupna sprzedaży;
- pomoc państwa udzielana przedsiębiorcom w czasie pandemii COVID-19, głównie w kontekście przejrzystości procedur;
- wytyczne i przebieg linii elektroenergetycznych;
- działalność spółek, w tym tych należących do Skarbu Państwa, w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, prawidłowości stosowanych procedur przetargowych, zasadności podejmowanych inwestycji i ich realizacji, itp.



SPRAWIEDLIWOŚĆ

259 (7,3%) SPRAW

3 5 4 9

- sądy, w szczególności: działalność orzecznicza; prawidłowość, w tym przewlekłość postępowania; sposób wyznaczania obrońców i mediatorów;
- prokuratury, w szczególności: odmowy wszczęcia śledztwa, prawidłowość prowadzonego postępowania, w kontekście zarówno niepodjęcia określonych działań, jak i nieuzasadnionego ich podejmowania; umorzeń; braku odpowiednich kwalifikacji prokuratorów; odmowy wglądu do akt spraw;
- areszty śledcze i zakłady karne, głównie w kontekście niewłaściwych warunków odbywania kar, niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy Służby Więziennej;
- komornicy i prowadzone przez nich czynności komornicze;
- lekarze orzecznicy, w szczególności w zakresie dokonywanej oceny zdrowia psychicznego;
- kuratorzy sądowi i społeczni, w kontekście prawidłowości wykonania zadań.

6. Strona internetowa i BIP

Najwyższa Izba Kontroli jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej oraz do udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego ich wykorzystania. Prawo obywateli do uzyskiwania informacji wynika z art. 61 Konstytucji RP oraz z przepisów ustawy

z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹² i ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹³.

Realizacji wspomnianych zadań i obowiązków służy aktywna polityka informacyjna, polegająca na obiektywnej i możliwie szerokiej informacji o prowadzonych kontrolach oraz o działalności instytucji.

Podstawowe informacje o NIK – m.in. podstawy prawne i zasady funkcjonowania NIK, struktura organizacyjna, plan pracy, wyniki poszczególnych kontroli, budżet, historia – są zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej NIK. Zarówno na stronie internetowej jak i w Biuletynie dostępny jest elektroniczny wniosek o udostępnienie informacji publicznej, z którego bardzo chętnie korzystają obywatele zainteresowani pracą NIK.

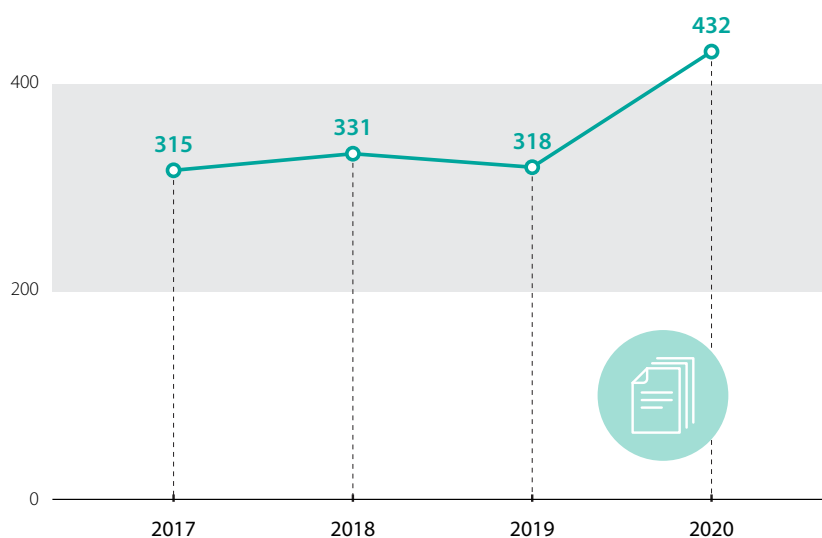
W 2020 r. strona internetowa NIK cieszyła się równie dużym zainteresowaniem jak w latach poprzednich i zanotowała ponad 2,2 mln odsłon. Wśród informacji o wynikach kontroli największym zainteresowaniem cieszyły się materiały dotyczące kontroli bezpieczeństwa osadzonych w placówkach penitencjarnych, szkolenia podoficerów i szeregowych oraz reformy administracji celno-skarbowej. W minionym roku do grona odwiedzających profile społecznościowe NIK dołączyło kilkanaście tysięcy osób.

W 2020 r. o wynikach kontroli i działalności NIK informowały wszystkie rodzaje mediów – prasa ogólnopolska, lokalna, stacje telewizyjne i radiowe oraz portale internetowe. Opublikowały one blisko 42,5 tys. materiałów o NIK, głównie dotyczących wyników kontroli. Z największym odzewem medialnym spotkały się kontrole dotyczące systemu opieki zdrowotnej, tj. kontrola dostępności opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży oraz kontrola organizacji, dostępności i jakości diagnostyki patomorfologicznej.

7. Udostępnianie informacji publicznej

Informacje niezamieszczone na stronach internetowych udostępniane są na wniosek zainteresowanych osób. W latach 2017–2019 liczba wniosków o udostępnienie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej kształtowała się na poziomie ponad 300 wniosków rocznie. W 2020 r. liczba tych wniosków znacząco wzrosła – wpłynęły do NIK 432 sprawy. W 2020 r. nie skierowano do NIK wniosków w trybie ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego.

Infografika 34. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej w latach 2017–2020

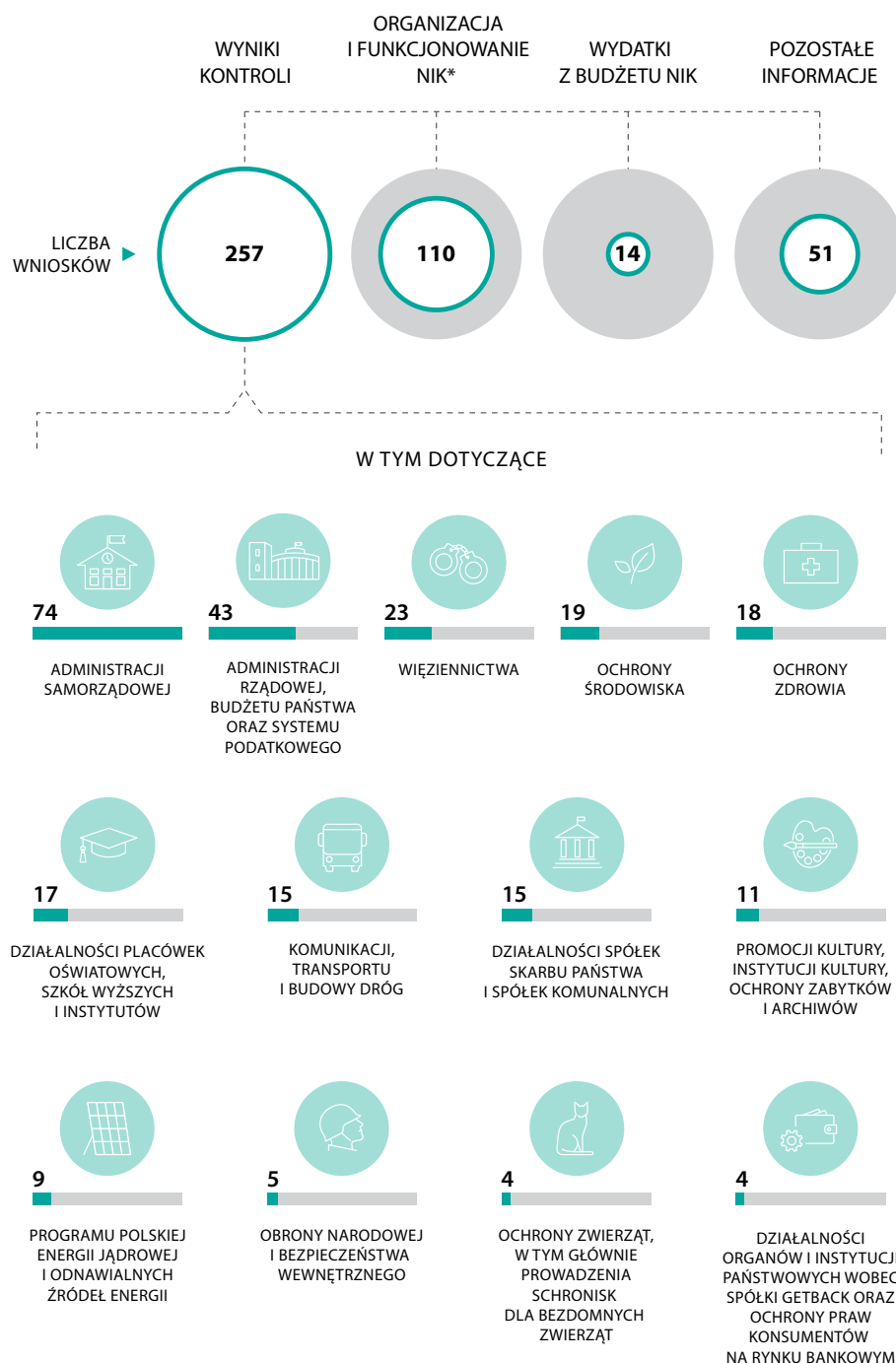


¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 2176.

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1446.

IV. Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

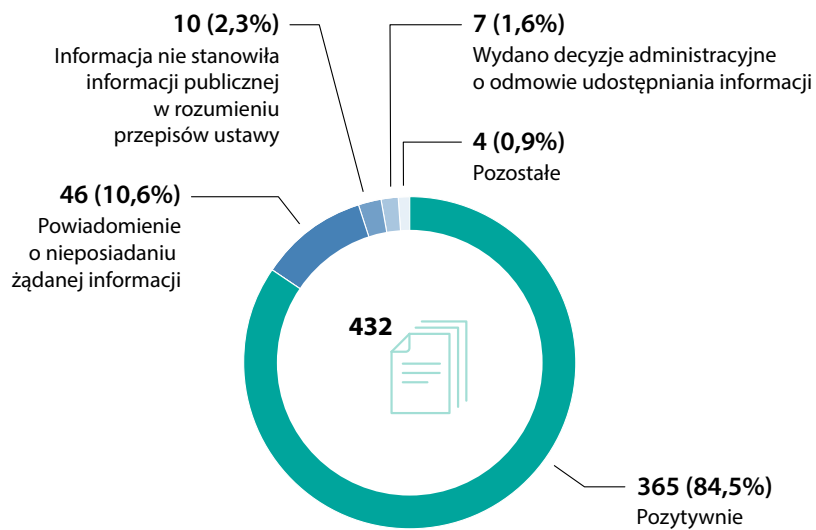
Infografika 35. Struktura wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w 2020 r., według rodzaju żądanej informacji



* Informacje dotyczące zakresu zadań, procedur kontrolnych, organizacji, planu pracy, zatrudnienia, zasad naboru i wynagrodzeń pracowników, wydawnictw i historii NIK.

Z 432 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, 365 wniosków (84,5%) rozpatrzone pozytywnie, udostępniając wnioskodawcom żądane informacje lub informując, że żądana informacja jest już zamieszczona na stronach BIP.

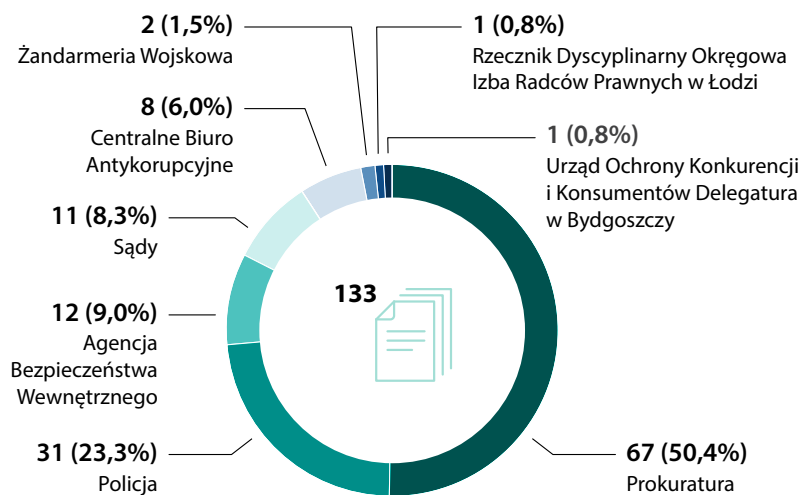
Infografika 36. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej według sposobu ich załatwienia



Udostępnianie informacji na podstawie innych ustaw

W 2020 r. załatwiono łącznie 133 wnioski od organów, których prawo do uzyskiwania informacji wynika z przepisów innych ustaw, w szczególności: ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹⁴, ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹⁵, ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu¹⁶.

Infografika 37. Liczba wniosków o udostępnienie informacji od organów wykonujących zadania publiczne



W 2020 r. pracownicy NIK nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne byli wielokrotnie wzywani w charakterze świadków przez organy ścigania oraz sądy na okoliczność udostępnienia informacji, z którymi zapoznali się w trakcie wykonywania czynności kontrolnych, a także w sprawach dotyczących funkcjonowania NIK. Takich przypadków było w minionym roku 90. Organami wzywającymi kontrolerów NIK do stawienia się

¹⁴ Dz. U. poz. 534.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1921, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 27 i poz. 2320.

IV. Współpraca NIK z Sejmem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem

w charakterze świadka były: sądy (35 wezwań – 38,9%), Prokuratura (25 wezwań – 27,8%), Policja (25 wezwań, tj. 27,8%), Centralne Biuro Antykorupcyjne (2 wezwania – 2,2%), Oddział Żandarmerii Wojskowej w Elblągu (2 wezwania – 2,2%), Urząd Skarbowy w Grudziądzu (1 wezwanie – 1,1%).

8. Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa”

Wydawany przez Najwyższą Izbę Kontroli od 1956 roku dwumiesięcznik „Kontrola Państwowa”, poświęcony szeroko rozumianej kontroli, audytowi i pokrewnym zagadnieniom, jest jedynym czasopismem naukowym w Polsce o takim profilu. Zamieszcza też analizy prawne, gospodarcze i finansowe dotyczące dziedzin, w których NIK prowadzi działalność kontrolną. Informuje o aktywności międzynarodowej NIK oraz jej współpracy z najwyższymi organami kontroli (NOK) na świecie.

„Kontrola Państwowa” jest czasopismem punktowanym. Znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, który stanowi załącznik do komunikatu Ministra Edukacji i Nauki z 9 lutego 2021 r., z liczbą 40 punktów za publikowane na jej łamach artykuły naukowe. Radę naukową (Komitet Redakcyjny) pisma tworzą m.in. profesorowie oraz doktorzy prawa i ekonomii, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (w stanie spoczynku) i Naczelnego Sądu Administracyjnego. NIK reprezentują dyrektorzy departamentów oraz radcy prezesa. Autorami artykułów są uznani specjaliści w dziedzinie kontroli, audytu, prawa, ekonomii, finansów i gospodarki.

Czasopismo można odnaleźć w naukowych bazach danych: ERIH PLUS, Index Copernicus Journal Master List oraz CEJSH – Środkowo-Europejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych, a także w powiązonym z CEJSH Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego. Wskaźnik Index Copernicus Value (ICV), będący odzwierciedleniem poziomu rozwoju czasopisma oraz siły jego oddziaływania na świat nauki – wynosi 52,86 pkt.

W 2020 r. wydano sześć numerów „Kontroli Państwowej”, które łącznie liczyły 908 stron i zawierały 47 artykułów (trzy z nich ukazały się zarówno w języku polskim, jak i angielskim). Wszystkie teksty zostały streszczone w języku angielskim.

W dziale „Kontrola i audyt” zaprezentowano 38 artykułów, m.in. na temat: przetwarzania danych osobowych przedsiębiorców, możliwości oddziaływania NIK na jakość prawa, sankcji finansowych dla państw członkowskich UE, kontroli instancyjnej postępowania habilitacyjnego, zapewnienia realizacji celów i zadań jako nadrzędnego celu kontroli zarządczej, kontroli śledczych w Wielkiej Brytanii; przedstawiono także wystąpienia w Sejmie Prezesa NIK dotyczące analizy wykonania budżetu państwa i sprawozdania z działalności NIK.

W rubryce poświęconej ustaleniom kontroli NIK w 26 artykułach przybliżono ich wyniki. Dotyczyły one m.in.: bezpieczeństwa energetycznego Polski, kontroli na drogach, odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw, nieskuteczności nadzoru budowlanego, leczenia psychiatrycznego dzieci i młodzieży, nadzoru nad bezpieczeństwem dzieci w obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, profilaktyki wad postawy u dzieci i młodzieży, systemu zewnętrznego oceniania osiągnięć uczniów, nieskutecznego nadzoru nad GetBack S.A., bezpieczeństwa żywności na polskim rynku, materiałów niebezpiecznych na dnie Bałtyku, ochrony przyrody i gospodarki leśnej w Puszczy Białowieskiej.

W dziale „Państwo i społeczeństwo” zamieszczono 7 artykułów, m.in. na temat: bezpieczeństwa wodnego Polski, zasad finansowania placówek służby zdrowia, bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce w latach 2015–2018, koncepcji usług ekosystemów, samorządowych programów opieki nad zabytkami.

„Współpraca międzynarodowa” to dział czasopisma, który informuje o współdziałaniu NIK z organizacjami międzynarodowymi, przede wszystkim z EUROSAI i INTOSAI oraz z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i najwyższymi organami kontroli innych państw. Można tu także było znaleźć aktualne wiadomości o funkcjonowaniu wybranych NOK. W 2020 r., w związku z epidemią COVID-19 i wynikającymi z niej ograniczeniami, „Kontrola Państwowa” opublikowała np. artykuł na temat zmian w sposobie prowadzenia kontroli w instytucjach międzynarodowych, których siedziby znajdują się w innych państwach.

W dziale „Z życia NIK” prezentowane były najważniejsze wydarzenia w Najwyższej Izbie Kontroli.

„Kontrola Państwowa” jest rozpowszechniana w Polsce i za granicą. Wszystkie wydania czasopisma są dostępne na stronie internetowej NIK.

Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

- Udział NIK w kontrolach międzynarodowych
- NIK audytorem zewnętrznym organizacji międzynarodowych
 - Projekty współpracy bliźniaczej, w których uczestniczy NIK
 - Przeglądy partnerskie realizowane przez NIK na rzecz innych najwyższych organów kontroli
 - NIK aktywnym członkiem Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI
- Działania NIK w ramach członkostwa w Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI
 - NIK przewodniczącym Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO
- Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym
 - Współpraca z innymi organizacjami europejskimi i pozaeuropejskimi
 - Współpraca dwustronna i wielostronna z najwyższymi organami kontroli innych państw

Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli od lat jest aktywna na arenie międzynarodowej. Współtworzy standardy w tej sferze i aktywnie wytycza kierunki współpracy z najwyższymi organami kontroli z całego świata. Rok 2020 był szczególnie w tej dziedzinie. Ogólnoświatowa sytuacja związana z epidemią COVID-19 silnie wpłynęła na współpracę międzynarodową. Większość prac w ramach grup, spotkań, a nawet kongresów, odbywała się w trybie zdalnym, m.in. w formie wideokonferencji. Projekty współpracy bliźniaczej i przeglądy partnerskie były na ogół realizowane w trybie online. W przypadku posiedzenia grupy roboczej INTOSAI ds. modernizacji finansowej i reformy regulatorów finansowych zamiast dorocznego spotkania odbyła się seria konferencji internetowych, np. Komitet Sterujący PSC spotkał się wirtualnie, niektóre punkty agendy zostały przedłożone offline, a wszelkie uwagi do tych punktów przekazywano w drodze korespondencji.

Mimo ograniczeń w 2020 r. NIK kontynuowała prace nad trzema kontrolami międzynarodowymi i w tym wyjątkowym okresie zainicjowała dwie kolejne kontrole międzynarodowe. Jedna z nich dotyczy ochrony ludności przed chorobami zakaźnymi. Prowadzone wspólnie kontrole międzynarodowe są cenione ze względu na szeroką perspektywę i globalne podejście do problemów, które często są udziałem więcej niż jednego kraju. Kontrole międzynarodowe stanowią uzupełnienie kontroli krajowych, niejednokrotnie są z nimi powiązane. Jest to również szczególna forma współpracy dwu- i wielostronnej, dająca okazję do szerszego spojrzenia na problemy o zasięgu regionalnym czy światowym.

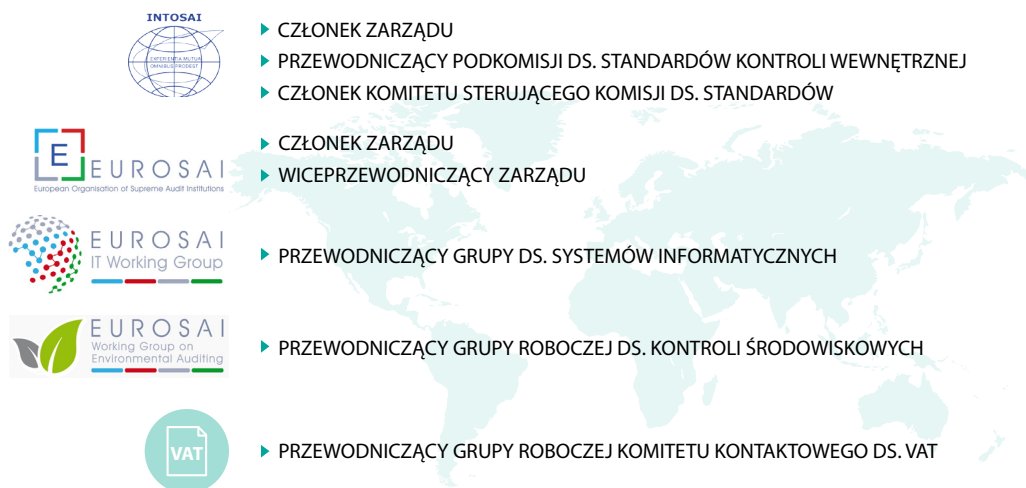
Najwyższa Izba Kontroli cieszy się na arenie międzynarodowej opinią partnera profesjonalnego i solidnego, dlatego też często powierzane jej są zadania audytora zewnętrznego. W 2020 r., kontynuując audyt OECD, przeprowadziła audyt sprawozdań finansowych, audyt funduszy emerytalnych, audyt wykonania planu pracy i budżetu OECD. W październiku 2020 r. przedstawiciel NIK został członkiem Kolegium Auditorów mechanizmu *Athena* (ang. *Athena College of Auditors*) na trzyletnią kadencję rozpoczynającą się 1 stycznia 2021 r. Od 1 października przedstawiciel NIK jest też członkiem Komisji Audytowej Europejskiej Agencji Kosmicznej.

Podejmując projekty współpracy bliźniaczej, Najwyższa Izba Kontroli dzieli się swym doświadczeniem oraz wypracowanymi przez ponad sto lat istnienia praktykami z organami kontroli państw spoza Unii Europejskiej i pomaga w usprawnieniu ich działań oraz umocnieniu roli, jaką organy kontroli wypełniają w nowoczesnym państwie. W 2020 r. odbyła się konferencja zamykająca projekt współpracy bliźniaczej pomiędzy NIK a NOK Azerbejdżanu pt. *Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego i administracyjnego Izby Obrachunkowej Azerbejdżanu. Kontynuowana była współpraca z NOK Kosowa. W 2020 r. podpisano również umowę ws. realizacji projektu mającego na celu wzmocnienie potencjału instytucjonalnego Państwowego Biura Audytu i Kontroli Administracyjnej Palestyny.* W 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli, podobnie jak przez pięćdziesiąt minionych lat, brała czynny udział w pracach INTOSAI i EUROSAL, tj. ogólnoświatowej organizacji skupiającej organy kontroli i jej europejskiej struktury, jako członek tych organizacji. NIK zasiada w zarządzie INTOSAI, co zapewnia jej udział w podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących organizacji oraz prezentowania własnego stanowiska w najistotniejszych sprawach. INTOSAI i EUROSAL służą nie tylko wymianie doświadczeń i dobrych praktyk, ale także wypracowują międzynarodowe standardy dla najwyższych organów kontroli, metodykę dla różnych typów kontroli, prowadzą szkolenia, a istniejące w ich ramach grupy robocze, podkomisje i komisje szukają najlepszych rozwiązań problemów, przed którymi stają NOK i państwa. W ten sposób realizowane jest jedno z zadań wyznaczonych w Strategii NIK zatwierdzonej przez Prezesa NIK w 2020 r. Drugim istotnym zadaniem realizowanym w ramach aktywności międzynarodowej jest współpraca z państwami Inicjatywy Trójmorza – poprzez dalsze rozszerzanie relacji z najwyższymi organami kontroli tych państw. Potencjalne obszary tej współpracy były w ciągu 2020 r. tematem dwustronnych spotkań Prezesa NIK z szefami NOK m.in. Rumunii, Węgier, Słowacji i Słowenii.

Infografika 38

Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi w 2020 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ W 2020 R.



DZIAŁANIA



- ▶ AUDYT ZEWNĘTRZNY ORGANIZACJI WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU I EUROPEJSKIEJ AGENCJI KOSMICZNEJ
- ▶ PRZEDSTAWICIEL NIK W KOLEGIUM AUDYTORÓW MECHANIZMÓW ATHENA



UDZIAŁ W KONTROLACH ETO DOTYCZĄCYCH WYDATKOWANIA ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ W POLSCE (31 kontroli)



REALIZACJA PROJEKTÓW WSPÓŁPRACY BLIŹNIACZEJ (projekty konkursowe)
 NOK Azerbejdżanu
 NOK Kosowa
 NOK Palestyny

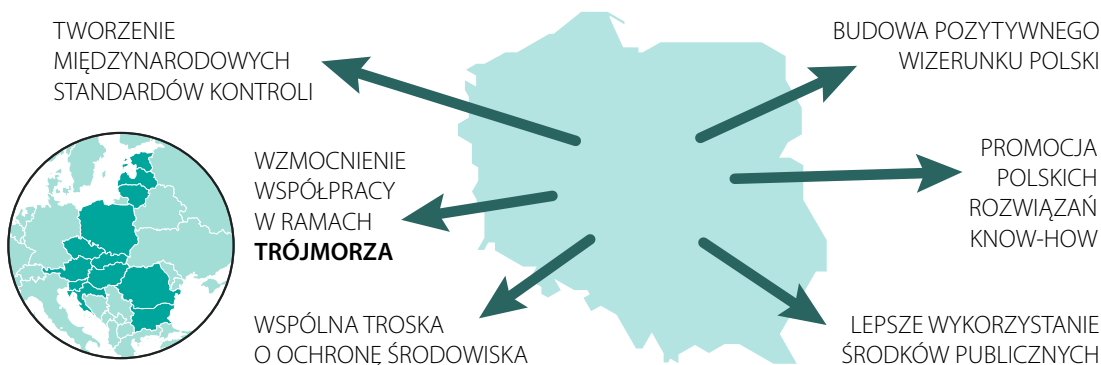


UDZIAŁ W PRZEGLĄDACH PARTNERSKICH
 ETO
 NOK Słowacji
 NOK Rumunii



UDZIAŁ W MIĘDZYNARODOWYCH KONTROLACH RÓWNOLEGŁYCH (jedna koordynowana przez NIK)

EFEKTY



1. Udział NIK w kontrolach międzynarodowych

NIK jest liderem międzynarodowych kontroli równoległych w Europie – dotąd uczestniczyła w ponad stu z nich, a w roku 2020 – w pięciu. Udział w tych pracach umacnia jej pozycję na arenie międzynarodowej, a większe zainteresowanie mediów i udział partnerów z zagranicy sprawiają, że podlegające kontrolom równoległym i koordynowanym jednostki są bardziej skłonne do realizacji rekomendacji wypracowanych w ich wyniku. Podstawę prawną przeprowadzania kontroli międzynarodowych stanowi art. 12a ustawy o NIK. Udział w nich ma charakter dobrowolny i opiera się na dwu- lub wielostronnych uzgodnieniach, zawartych w podpisywanych porozumieniach, dotyczących celu i zakresu konkretnej kontroli. Każdy z uczestników kontroli międzynarodowej prowadzi ją na terytorium swojego państwa, zgodnie z prawem krajowym.

Tabela 2. Kontrole równoległe i koordynowane realizowane w 2020 r.

| Lp. | Temat kontroli | Państwa uczestniczące w kontroli | Ogólne informacje o kontroli, w tym informacje o zadaniach zrealizowanych w 2020 roku |
|-----|--|--|--|
| 1. | <i>Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle przepisów konwencji bazylejskiej</i> | Polska, Słowacja, Ukraina | W styczniu 2020 r. przedstawiono wyniki kontroli krajowych oraz uzgodniono oceny ustaleń wspólnych dla poszczególnych kontroli krajowych. Ponadto, w 2020 r. strony wypracowały wspólny raport z kontroli, który zostanie podpisany w połowie 2021 r. |
| 2. | <i>Kontrola zapobiegania powodziom i likwidacji ich skutków</i> | Polska, Białoruś, Gruzja, Serbia, Turcja, Ukraina (koordynator) oraz ETO | W ramach współpracy w grupie roboczej EUROSAI ds. wykorzystania funduszy na rzecz katastrof i klęsk żywiołowych (WGAFADC) NIK, NOK Białorusi, Gruzji, Serbii, Turcji, Ukrainy oraz ETO przeprowadziły międzynarodową kontrolę koordynowaną. Współpraca pomiędzy NOK – uczestnikami kontroli, realizowana była w formie kontroli krajowych, z uwzględnieniem wyznaczonego celu i przedmiotu. Informacje, wnioski i zalecenia z kontroli krajowych zostały przedstawione we wspólnym raporcie, podpisanym w grudniu 2020 r. Ustalono m.in., że: <ul style="list-style-type: none"> – istnieje potrzeba dalszych prac nad dokumentami programowymi, doprecyzowania polityk, wzmocnienia koordynacji pomiędzy właściwymi władzami, jak również ścisłego przestrzegania wymogów; – wprowadzono system zarządzania ryzykiem powodziowym oraz powołano regionalne organy zarządzania powodzią, ale nie zapewniono zintegrowanego zarządzania ryzykiem powodziowym w dorzeczach krajowych i transgranicznych; – działania mające na celu ochronę przeciwpowodziową nie zostały skutecznie wdrożone, w szczególności ze względu na zbyt późne podejmowanie decyzji; – podejścia do finansowania działań przeciwpowodziowych są niedoskonałe, nie uwzględniają potrzeb środków finansowych, a plany zarządzania ryzykiem powodziowym przesyłane do Komisji Europejskiej nie zawsze określają źródło środków, jak podał ETO; – istnieje potrzeba poprawy prognozowania przyszłego zagrożenia powodziowego. |
| 3. | <i>Kontrola wykorzystania środków na rozbudowę infrastruktury drogowej na polsko-ukraińskich przejściach granicznych</i> | Ukraina, Polska | Inicjatorem kontroli wykorzystania środków na rozbudowę infrastruktury drogowej na granicy ukraińsko-polskiej i ukraińsko-węgierskiej była Izba Obrachunkowa Ukrainy. Cel kontroli to ocena stanu realizacji, zarządzania, kontroli i finansowania zadań, a także legalności i efektywności wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na budowę infrastruktury drogowej na podstawie umowy między rządami Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy z września 2015 r. oraz umowy między rządami Ukrainy i Węgier z listopada 2016 r. W kontroli po stronie polskiej brały udział delegatury NIK w Lublinie i w Rzeszowie. W czerwcu 2020 r. sformułowano cztery cele kontroli: realizacja umów międzynarodowych pomiędzy Polską a Ukrainą w celu finansowania rozbudowy infrastruktury przejść granicznych i zwiększenia przepustowości; wykonanie zadań dotyczących rozbudowy infrastruktury drogowej w okolicach polsko-ukraińskich przejść granicznych; |

| Lp. | Temat kontroli | Państwa uczestniczące w kontroli | Ogólne informacje o kontroli, w tym informacje o zadaniach zrealizowanych w 2020 roku |
|-----|--|--|---|
| | | | prawidłowość podjęcia prac planistycznych, budowlanych; potrzeba rozbudowy przejść granicznych. Wspólne stanowisko w sprawie tej kontroli miało zostać podpisane jesienią 2020 r., ale ze względu na epidemię prace opóźniły się i konieczne jest opracowanie nowego harmonogramu kontroli. |
| 4. | <i>Ochrona ludności przed chorobami zakaźnymi</i> | Polska, Słowacja (inicjator kontroli), Białoruś, Węgry | Tematyka kontroli obejmuje zagadnienia związane z występowaniem kryzysów epidemiologicznych, a jej głównym celem jest ocena gotowości krajowych organów państwowych do radzenia sobie z epidemiami chorób zakaźnych oraz wymiana informacji na temat już wdrożonych procedur krajowych służących rozwiązywaniu tego problemu. W czerwcu i grudniu 2020 r. opracowano harmonogram i sformułowano główne pytania kontroli. Podpisanie raportu końcowego jest zaplanowane na 30 września 2021 r. |
| 5. | <i>Kontrola gospodarowania odpadami z tworzyw sztucznych w Europie</i> | Polska (koordynator), Węgry, Albania, Bułgaria, Macedonia, Malta, Mołdawia, Portugalia, Rumunia, Serbia, Słowacja i Turcja | <p>W listopadzie 2020 r. prezesi 12 NOK podpisali porozumienie regulujące zakres, harmonogram i szczegóły techniczne międzynarodowej kontroli gospodarowania odpadami z tworzyw sztucznych. Jej głównym celem jest ustalenie, czy w państwach uczestniczących w kontroli opracowano dokumenty strategiczne oraz wdrożono właściwe działania służące osiągnięciu założonych celów w zakresie powstawania i gospodarowania odpadami z tworzyw sztucznych w kontekście założeń modelu gospodarki o obiegu zamkniętym. Kontrola pozwoli ustalić:</p> <ul style="list-style-type: none"> – jakie najważniejsze uregulowania prawne i rozwiązania organizacyjne obowiązywały w poszczególnych krajach, – jaka polityka (strategie, plany) była realizowana w celu wdrożenia prawidłowej gospodarki odpadami z tworzyw sztucznych oraz zwiększenia efektywności wykorzystania dostępnych zasobów materiałowych, – w jaki sposób monitorowane były efekty działań dotyczących zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych i jakie osiągnięto rezultaty w porównaniu do przyjętych założeń w tym zakresie. <p>Okres kontroli obejmuje lata 2017–2019. W 2020 r. prowadzone były kontrole krajowe w oparciu o wspólnie wypracowany przez uczestników program ramowy (ang. Audit framework). Podpisanie wspólnego raportu końcowego z kontroli, za którego przygotowanie odpowiedzialna jest NIK, ma nastąpić w czwartym kwartale 2021 r.</p> |

2. NIK audytorem zewnętrznym organizacji międzynarodowych

Organizacja Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (OECD)

W 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli kontynuowała zadania audytora zewnętrznego OECD. Zgodnie z zawartą umową, w ramach mandatu, w 2020 r. NIK przeprowadziła audyt sprawozdań finansowych OECD, audyt funduszy emerytalnych OECD, audyt wykonania planu pracy i budżetu OECD oraz dwa audyty wykonania zadań dotyczące: (1) finansowania i organizacji współpracy OECD z krajami niebędącymi członkami organizacji (cz. II), oraz (2) polityki OECD w sprawie odzyskiwania kosztów poniesionych w związku z realizacją projektów finansowanych z dobrowolnych wpłat. Raporty z audytów oraz wystąpienia adresowane do Sekretariatu OECD zostały przedstawione i przedyskutowane na posiedzeniach Rady OECD, Komitetu Audytu oraz Komitetu Budżetowego organizacji. Wszystkie przedłożone raporty zawierały pozytywne oceny ogólne. W listach do zarządu OECD sformułowano dwie rekomendacje dotyczące sprawozdań finansowych OECD, cztery rekomendacje odnośnie wykonania budżetu oraz rekomendacje dotyczące audytów wykonania zadań, nie miały one jednak wpływu na ocenę ogólną.

V. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

Europejska Agencja Kosmiczna (ESA)

Najwyższa Izba Kontroli od 2020 r. ma swojego przedstawiciela w Komisji Audytowej Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA)¹. Kontroler NIK został mianowany członkiem tego gremium na czteroletnią kadencję, która rozpoczęła się 1 października 2020 r. W skład Komisji Audytowej ESA wchodzi czterech członków mianowanych spośród przedstawicieli NOK krajów członkowskich ESA. Aktualnie w pracach komisji uczestniczą przedstawiciele Włoch, Rumunii, Norwegii i Polski.

Mechanizm Athena

Athena to mechanizm finansowania wspólnych kosztów związanych z unijnymi operacjami wojskowymi prowadzonymi w ramach wspólnej unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W październiku 2020 r. przedstawiciel NIK został członkiem Kolegium Audytorów mechanizmu *Athena* (ang. *Athena College of Auditors*) na trzyletnią kadencję rozpoczynającą się 1 stycznia 2021 r. Kolegium Audytorów dokonuje oceny zewnętrznej sprawozdań finansowych *Atheny*. W skład Kolegium wchodzi sześciu audytorów zgłoszonych przez państwa członkowskie. Kandydaci muszą być pracownikami NOK lub być przez niego rekomendowani, dysponować doświadczeniem w audycie finansowym oraz, przed rozpoczęciem pełnienia funkcji, uzyskać poświadczenie bezpieczeństwa upoważniające do dostępu do informacji niejawnych (przynajmniej na poziomie „Secret UE”), wydane przez kraj członkowski UE lub NATO. NIK uczestniczy w pracach Kolegium Audytorów od 2012 r.

Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej EUROCONTROL

Przedstawiciele NIK zostali w 2020 r. członkami Rady Audytorów EUROCONTROL. Ich kadencja obejmuje lata 2021–2025, a swoje funkcje pełnić będą od lipca razem z reprezentantami NOK Portugalii i Czech.

Międzynarodowa Komisja Rewidentów Traktatu Północnoatlantyckiego (IBAN)

W 2020 r., zgodnie z postulatem m.in. Najwyższej Izby Kontroli, zostały wznowione zawieszane od 2017 r. coroczne spotkania IBAN z najwyższymi organami kontroli NOK. Ich celem jest omówienie i sformułowanie uwag dotyczących rocznego raportu z działalności IBAN, które są omawiane na posiedzeniach Rady Północnoatlantyckiej. Po wznowieniu spotkań w listopadzie 2020 r. przedstawiciele NIK i innych NOK pracowali nad rocznym raportem z działalności Międzynarodowej Komisji Rewidentów (IBAN) Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) za rok 2019.

3. Projekty współpracy bliźniaczej, w których uczestniczy NIK

Azerbejdżan

W marcu 2020 r. w Baku odbyła się konferencja zamykająca realizowany przez ponad dwa lata projekt współpracy bliźniaczej pomiędzy NIK a NOK Azerbejdżanu pt. *Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego i administracyjnego Izby Obrachunkowej Azerbejdżanu*. Przedstawiono najistotniejsze kwestie dotyczące realizacji wizyt eksperckich, usprawnień organizacyjnych oraz zastosowanych form wsparcia dla azerskich kontrolerów. Realizowany od października 2017 r. projekt współpracy bliźniaczej obejmował obszary przygotowania i planowania kontroli, procedury kontrolne, politykę kadrową i komunikacyjną. NIK podjęła się realizacji tego projektu na zlecenie Komisji Europejskiej i był on w całości finansowany z funduszy unijnych, w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

Wspierani przez polskich ekspertów azerscy kontrolerzy przeprowadzili w swoich instytucjach i urzędach 16 kontroli pilotażowych. Projekt obejmował cztery komponenty tematyczne:

- rozwój potencjału zarządzania zasobami ludzkimi,

¹ Komisja Audytowa przeprowadza audyt finansowy ESA zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu (ISA) przy wsparciu zewnętrznej firmy audytorskiej. Komisja wykonuje także audyty administracji i zarządu ESA.

- rozwój potencjału kontroli zgodności i finansowych oraz sporządzania z nich raportów zgodnie ze standardami NOK (ISSAI) i prawem krajowym,
- rozwój potencjału kontroli wykonania zadań oraz sporządzania z nich raportów zgodnie z ISSAI i prawem krajowym,
- skuteczne zaangażowanie głównych interesariuszy NOK Azerbejdżanu, w tym parlamentu oraz mediów, w problematykę kontrolną.

Kosowo

Na 2021 r. zaplanowano zakończenie projektu współpracy bliźniaczej pomiędzy NIK a NOK Kosowa, pt. *Dalsze wzmocnienie wpływu Najwyższego Urzędu Kontroli Kosowa (Further strengthening of Kosovo National Audit Office impact)*, który jest finansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Instrumentu Pomocy Przed-akcesyjnej. Współpraca obejmowała trzy obszary:

- usprawnienie komunikacji z obywatelami, parlamentem i innymi interesariuszami,
- wzmocnienie potencjału instytucjonalnego NOK Kosowa,
- aktualizacja dokumentów operacyjnych, w tym podręczników kontroli finansowej i zgodności, zgodnie z obowiązującym prawem i międzynarodowymi standardami kontroli ISSAI.

Eksperti NIK przeprowadzili m.in. analizę problemów stojących za niskim wykorzystaniem rekomendacji formułowanych przez NOK Kosowa i stworzyli podręcznik, proponujący nowatorskie rozwiązania na rzecz stałego podnoszenia jakości ustaleń i rekomendacji. Wykorzystano przy tym narzędzia konstruowane przy udziale NIK w projektach Grupy Roboczej EUROSAL ds. Technologii Informatycznych: Wymiar kontrolny e-Administracji (egov.nik.gov.pl) i Aktywny Podręcznik Kontroli Informatycznej (aitam.tcontas.pt).

Palestyna

W grudniu 2019 r. do NIK wpłynęła notyfikacja od Przedstawiciela Unii Europejskiej na Zachodni Brzeg, Strefę Gazy i przy UNRWA² o przyznaniu realizacji projektu współpracy bliźniaczej na rzecz NOK Palestyny. Miał on być realizowany od marca 2020 r. i potrwać 27 miesięcy. Z powodu pandemii Covid-19 start projektu przesunięto na rok 2021. Podobnie jak w przypadku pozostałych projektów współpracy bliźniaczej, również ten zostanie sfinansowany ze środków Unii Europejskiej. Umowę dotyczącą przyznania grantu na realizację projektu, mającego na celu wzmocnienie potencjału instytucjonalnego Państwowego Biura Audytu i Kontroli Administracyjnej Palestyny³, podpisano w grudniu 2020 r.

W ramach projektu eksperci NIK będą prowadzić działania wspierające NOK Palestyny w trzech obszarach działalności:

- wzmocnienie potencjału NOK Palestyny w zakresie kontroli finansowych i kontroli zgodności,
- wzmocnienie potencjału NOK Palestyny w zakresie kontroli podatków i ceł,
- poprawa jakości i wydajności kontroli realizowanych przez NOK Palestyny poprzez wykorzystanie narzędzi big data.

4. Przeglądy partnerskie realizowane przez NIK na rzecz innych najwyższych organów kontroli

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Aktywny udział w międzynarodowych inicjatywach na rzecz kultury etycznej, przede wszystkim kierowanie międzynarodowym zespołem odpowiedzialnym za aktualizację Kodeksu Etyki INTOSAI (ISSAI 130, projekt trwał od 2014 do 2016 r.), sprawił, że Prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zwrócił się do NIK o przeprowadzenie przeglądu partnerskiego w ETO w zakresie mechanizmów zarządzania etyką. Przegląd, w którym brał udział także NIK Chorwacji, prowadzono w latach 2018–2019. W styczniu 2020 r. w siedzibie

² UNRWA – *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* – Agencja Narodów Zjednoczonych Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie i Robót Publicznych.

³ *Strengthening the capacities of the State Audit and Administrative Control Bureau and supporting the Bureau to become an independent, efficient and effective external audit institution in line with INTOSAI standards.*

V. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

ETO odbyła się prezentacja raportu z przeglądu, w której uczestniczyli członkowie Trybunału. Raport odnosi się do wymogów stawianych w Kodeksie Etyki (ISSAI 130, punkt 12) i opisuje, jak ETO je spełnia. W raporcie sformułowano pięć głównych rekomendacji, uzupełnionych o wskazówki wykonawcze lub dobre praktyki. Celem jest zapewnienie jednolitej kultury etycznej, dalsze wzmacnianie „przykładu z góry” (ang. *tone at the top*), organizowanie regularnych szkoleń na temat etyki dla wszystkich pracowników oraz wzmacnianie systemu zarządzania etyką. Kopia raportu została przekazana Parlamentowi Europejskiemu, który będzie monitorował wdrażanie zawartych w nim rekomendacji.

NOK Słowacji

Przegląd partnerski NOK Słowacji, który rozpoczął się w lutym 2020 r., został zrealizowany przez międzynarodowy zespół z udziałem NIK oraz NOK Finlandii, Węgier i USA (lider projektu). Jego celem była ocena trzech kluczowych elementów koniecznych do wypełniania przez NOK Słowacji swojej misji, wizji i celów strategicznych – planowania kontroli, kontroli jakości oraz komunikacji. Prezentacja raportu końcowego z przeglądu odbyła się w marcu 2021 r.

NOK Rumunii

Na prośbę Prezesa NOK Rumunii w roku 2020 eksperci NIK kierowali przeglądem partnerskim tego NOK, przeprowadzanym przez międzynarodowy zespół, w którym oprócz NIK uczestniczyły NOK Austrii i Holandii. Porozumienie w sprawie przeglądu zostało podpisane jesienią 2020 r. Przegląd, który jest częścią szerszego programu reformującego NOK Rumunii, obejmuje przede wszystkim metodykę trzech typów kontroli (finansowej, zgodności i wykonania zadań), na wszystkich etapach procesu kontrolnego, system zapewnienia jakości oraz sprawozdania z kontroli. Przedstawiciele NOK Rumunii chcą ulepszyć proces kontrolny i podnieść jakość raportów, by dotrzeć do szerszego kręgu odbiorców, zwiększyć zainteresowanie interesariuszy i dzięki temu mieć większy rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie państwa. Prezentacja raportu końcowego z przeglądu zaplanowana została na połowę 2021 r.

5. NIK aktywnym członkiem Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI

NIK jest aktywnie zaangażowana w inicjatywy Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI i jej regionalnego odpowiednika – Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAL. Współpraca w ramach tych struktur umożliwia poszerzanie wiedzy na temat stosowanych na świecie standardów kontroli oraz dobrych praktyk, a także wymianę doświadczeń. Ucząc się od innych, NIK jednocześnie promuje własne rozwiązania. Uczestnictwo w pracach organizacji międzynarodowych zraszających NOK pozwala także na udział w pracach standaryzacyjnych, co daje NIK rzeczywisty wpływ na kształt praktyki kontrolnej na całym świecie. Ponadto, jako aktywny członek struktur INTOSAI i EUROSAL, NIK buduje swoją renomę, dzięki czemu zdobywa zlecenia na audyty zewnętrzne organizacji międzynarodowych, prowadzenie przeglądów partnerskich i realizuje projekty współpracy bliźniaczej.

NIK w Zarządzie INTOSAI

NIK jest członkiem INTOSAI od 1959 r. i już drugą kadencję (do 2025 r.) zasiada w jej Zarządzie, reprezentując EUROSAL, która nominowała kandydaturę NIK. Członkostwo w Zarządzie gwarantuje udział w kluczowych decyzjach związanych z zarządzaniem organizacją. NIK, oprócz wyrażania swoich własnych stanowisk, uwzględnia interesy EUROSAL.

W listopadzie 2020 r. odbyło się 74. posiedzenie Zarządu INTOSAI, po raz pierwszy w historii zorganizowane w formie spotkania wirtualnego. Podczas posiedzenia przyjęto m.in. raport nt. Przygotowań do XXIV Kongresu INTOSAI, który odbędzie się w 2022 r. Podczas Kongresów INTOSAI – oprócz sesji sprawozdawczych, na których prezentowane są dokonania, wnioski i plany poszczególnych podkomisji, grup roboczych i zadaniowych – odbywają

się także dyskusje tematyczne. W 2022 r. NOK z całego świata będą zajmować się następującymi tematami: (I) Praca NOK w sytuacji klęski i (II) Globalny głos, globalne wyniki, dalekosiężny wpływ. Niejednokrotnie po dyskusjach tematycznych INTOSAI uznaje potrzebę utworzenia struktury (podkomisji, grupy roboczej lub zadaniowej), która zajmuje się jego dalszym zgłębianiem problemu i wypracowuje wytyczne lub inne materiały wskazujące kontrolerom, jak daną kwestię badać i prezentować w raportach. Gospodarzem Kongresu – i kolejnym Przewodniczącym Zarządu INTOSAI – będzie NOK Brazylii.

Zarząd przyjął także zmiany w Statucie INTOSAI dotyczące np. kryteriów przyznawania pełnego członkostwa w organizacji i głosowania nad przyjęciem nowych członków. W związku z sytuacją epidemiczną wprowadzono też możliwość organizowania zdalnych spotkań struktur INTOSAI. Ponadto Zarząd zatwierdził zaktualizowane standardy kontroli finansowej (ISSAI 200 i 2000), wytyczne w sprawie aspektów etycznych w kontroli zgodności (GUID 4900), wytyczne do kontroli długu publicznego (GUID 5250) i kontroli zarządzania środkami na eliminację skutków katastrof (GUID 5330).

Udział NIK w pracach nad standardami

Prezes NIK przewodniczy podkomisji INTOSAI ds. standardów kontroli wewnętrznej (*Subcommittee on Internal Control Standards – ICS*), która aktualnie zajmuje się wypracowywaniem wytycznych w sprawie współpracy NOK z audytem wewnętrznym jednostek sektora publicznego. Wytyczne te dotyczyć mają sposobów wykorzystania wyników prac audytorów wewnętrznych w kontrolach NOK – zarówno w celu optymalizacji zasobów, jak i dla uzyskania większej synergii, wyniki prac audytu wewnętrznego mogą np. być inspiracją przy wyborze tematów kontroli NOK lub dać inne spojrzenie na badane przez NOK obszary. W marcowym spotkaniu podkomisji w 2020 r. uczestniczyli jej członkowie – eksperci z NOK z kilkunastu państw całego świata, obserwatorzy z Instytutu Audytorów Wewnętrznych (*Institute of Internal Auditors – IIA*) oraz przedstawiciele interesariuszy – Wiceprzewodniczący Komisji INTOSAI ds. Standardów i Sekretariat Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wykonania Zadań oraz eksperci z Instytutu Finansów Publicznych i Rachunkowości. Na spotkaniu, oprócz prac nad wytycznymi w sprawie współpracy NOK i komórek audytu wewnętrznego w sektorze publicznym, przedstawiciele NIK zaprezentowali projekt wytycznych do badania mechanizmów zarządczych w kontroli. Konkluzją spotkania było określenie kierunku działalności podkomisji – jej prace mają się koncentrować na kwestiach horyzontalnych, charakterystycznych dla wszystkich rodzajów kontroli, a także na badaniu, jak jednostki kontrolowane wdrażają standardy i wytyczne.

Jako przewodniczący podkomisji INTOSAI ds. standardów kontroli wewnętrznej, NIK jest członkiem Komitetu Sterującego Komisji INTOSAI ds. Standardów (*Professional Standards Committee – PSC*). Głównym zadaniem PSC jest opracowywanie standardów dla poszczególnych typów kontroli. W jej ramach działają cztery podkomisje: do spraw kontroli finansowych i rachunkowości, do spraw kontroli zgodności i do spraw kontroli wykonania zadań oraz kierowana przez NIK podkomisja do spraw standardów kontroli wewnętrznej. Komitet Sterujący PSC, w którego skład wchodzi m.in. szefowie ww. podkomisji i przedstawiciele organizacji regionalnych INTOSAI, spotyka się co roku w celu przedyskutowania kwestii dotyczących procesu standaryzacji i jego dotychczasowych efektów, a ostatnio – przede wszystkim – reformy standaryzacyjnej, która od kilku lat jest wdrażana w INTOSAI. W 2020 r. istotnym punktem była dyskusja dotycząca tzw. Komponentu 1 Planu Rozwoju Strategicznego na lata 2020–2022, który obejmuje analizę aktualnych Ram Dokumentów INTOSAI (IFPP)⁴. Analiza podważa m.in. dogmatyczny podział na trzy typy kontroli (finansowe, zgodności i wykonania zadań). Ewentualne odejście od tego podziału będzie miało istotny wpływ

⁴ Ramy Dokumentów INTOSAI (IFPP) – INTOSAI Framework of Professional Standards – zbiór standardów i wytycznych dot. kontroli wypracowanych przez członków INTOSAI, zorganizowanych i ponumerowanych w ramach trzech kategorii (1) Zasady INTOSAI (INTOSAI Principles – INTOSAI P) – opisują rolę NOK oraz wymogi dot. ich funkcjonowania; (2) Międzynarodowe Standardy Najwyższych Organów Kontroli – International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) – standardy kontroli sektora publicznego, zapewniające wysoką jakość kontroli i sprawozdań z kontroli, przejrzystość procesu kontroli, obowiązki kontrolerów, czynności w ramach poszczególnych typów kontroli (finansowych, zgodności, wykonania zadań); (3) Wytyczne INTOSAI – INTOSAI Guidance (GUID) – materiał dodatkowy, nieobowiązkowy, wspierający NOK i kontrolerów w stosowaniu ISSAI w praktyce lub zawierający wskazówki dot. kontroli konkretnych obszarów (np. kontroli informatycznych czy środowiskowych).

V. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

na projekty wypracowywane przez kierowaną przez NIK podkomisję ICS. Na posiedzeniu Komitetu Sterującego przedstawiciele NIK podkreślili pilną konieczność rekonstrukcji standardów ISSAI. Wypracowanie odpowiednich standardów i wytycznych to warunek osiągnięcia jednego z celów strategicznych INTOSAI: uzyskania pozycji uznanego autorytetu w dziedzinie stanowienia standardów kontroli publicznej.

Działalność INTOSAI w obszarze stanowienia standardów wiąże się ze współpracą z Instytutem Auditorów Wewnętrznych, który postrzega INTOSAI jako ważnego interesariusza, zapewniającego perspektywę sektora publicznego, konieczną do uwzględnienia w standardach audytu wewnętrznego. W 2020 r. NIK brała aktywny udział w pracach w Radzie Nadzoru nad Międzynarodowymi Standardami Praktyki Zawodowej Auditorów Wewnętrznych (IPPF OC), jako członek tego gremium. Członkowie IPPF OC, którymi oprócz przedstawicieli IIA i reprezentowanej przez NIK INTOSAI są także m.in. eksperci z Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Międzynarodowej Federacji Księgowych (IFAC) i Banku Światowego, zajmują się oceną i doradztwem w zakresie zgodności z procedurami właściwymi dla wypracowywania standardów i wytycznych dla audytu wewnętrznego.

NIK w innych strukturach INTOSAI

Pracownicy NIK są zaangażowani w działania prowadzone przez liczne struktury INTOSAI. Od 2010 r. W ramach INTOSAI eksperci NIK są aktywnym członkiem grupy roboczej ds. kontroli systemów informatycznych (*Working Group on IT Audit – WGITA*). We współpracy z NOK Portugalii NIK prowadzi projekt *Active IT Audit Handbook*. Jest to narzędzie wspomagające prowadzenie kontroli informatycznych pomagające użytkownikowi w przeprowadzeniu analizy ryzyka opartej na przeglądzie kluczowych obszarów i typowych dla kontroli informatycznej ryzyk w zestawieniu z danymi o kontrolowanym. W listopadzie 2020 r. NIK, wraz z przedstawicielami NOK 19 państw, uczestniczyła w organizowanym w trybie zdalnym seminarium WGITA pt. *Wzmacnianie świadomości cyfrowej*. Podczas seminarium ekspert NIK omówił m.in. ewolucję aktywnego podręcznika od wersji desktopowej do internetowej oraz przyszłość projektu – dalszy rozwój funkcjonalności i integrację z projektem *Control Space of e-Government (CUBE)*, realizowanym w ramach prac regionalnego odpowiednika WGITA – grupy roboczej EUROSAI ds. technologii informatycznych.

Eksperti NIK zaangażowani są także w prace grupy roboczej INTOSAI ds. modernizacji finansowej i reformy regulatorów finansowych (*Working Group on Financial Modernization and Regulatory Reform – WGFMR*), kierowanej przez NOK USA. W 2020 r. uczestnicy na ogół wirtualnych spotkań prezentowali audyty dotyczące finansowych i fiskalnych skutków epidemii COVID-19 oraz działań osłonowych podejmowanych przez poszczególne państwa. W ramach badania polityk finansowych poruszano takie zagadnienia jak: zapewnienie płynności w finansach publicznych i w gospodarce oraz realizacja ulg dla biznesu. Badano także przygotowanie właściwych struktur państw do zwalczania pandemii, w tym gospodarowanie rezerwami medycznymi, m.in. środkami ochrony osobistej. Przedstawiciel NIK zaprezentował informację na temat przygotowań do planowanej kontroli efektów rządowej tarczy antykryzysowej. Członkowie grupy pracują także nad ustanowieniem mechanizmu wymiany informacji na temat monitorowania reform finansowych pomiędzy NOK a innymi instytucjami oraz nad systemem monitorowania i syntezy informacji na temat charakteru, zakresu i stanu modernizacji finansowej i reform regulacyjnych na poziomie krajowym i międzynarodowym.

Kwestią roli NOK w walce z korupcją zajmuje się kierowana przez NOK Egiptu grupa robocza INTOSAI ds. walki z korupcją i praniem pieniędzy (*Working Group on the Fight Against Corruption and Money Laundering – WGFACML*). W 2020 r. grupa, przy aktywnym udziale NIK, pracowała nad wytycznymi w sprawie przeciwdziałania korupcji w zamówieniach publicznych. Dokument ma na celu wsparcie kontrolerów w badaniu umów zamówień publicznych oraz polityk zamówień publicznych przyjętych w poszczególnych jednostkach (np. ministerstwach). Jednocześnie, w związku z sytuacją pandemiczną w 2020 r., autorzy zdecydowali o uwzględnieniu w wytycznych konieczności obniżenia wymogów przy zawieraniu dużych kontraktów pod presją czasu. W takich okolicznościach kontrolerzy publiczni muszą zachować czujność – i uwzględniając konieczność obniżonych wymogów, zadbać o niedopuszczenie do całkowitej z nich rezygnacji. W 2020 r. prace nad dokumentem były na zaawansowanym etapie.

W lipcu 2020 r. odbyło się pierwsze posiedzenie grupy roboczej INTOSAI ds. celów rozwoju zrównoważonego i kluczowych wskaźników rozwoju zrównoważonego (*Working Group on Sustainable Development Goals and Key Sustainable Development Indicators – WG SDG&KSDI*). W posiedzeniu, oprócz przedstawicieli 23 NOK, wzięli udział przedstawiciele organizacji zewnętrznych współpracujących z INTOSAI, np. GIZ⁵, IDI⁶ i Banku Światowego. Jednym z projektów grupy jest wypracowanie wytycznych do kontroli wiarygodności prognoz makroekonomicznych. Podczas dyskusji omówiono rolę kwestii horyzontalnych, przede wszystkim wagę kontroli równoległych, podejmowanych w odpowiedzi na aktualne wyzwania, prowadzonych jednocześnie nie tylko przez członków grupy, ale także w całej INTOSAI. Uczestnicy spotkania zwracali uwagę na rolę NOK w czasie pandemii oraz ich wkład w realizację 16. celu zrównoważonego rozwoju (SDG 16). Funkcjonujące systemy zarządzania finansami publicznymi (*Public Financial Management, PFM*) mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia wszystkich celów zrównoważonego rozwoju, finansowanie celów będzie bowiem działać tylko wtedy, gdy systemy te będą wydajne. W dalszych pracach w 2020 r. zaprezentowane zostało nowe narzędzie dla audytorów o nazwie Ramy Sprawozdawczości PFM (*PMF Reporting Framework*), umożliwiające ocenę wyników procesów zarządzania finansami publicznymi w całym cyklu budżetowym oraz weryfikację stopnia przygotowania krajowego systemu zarządzania finansami publicznymi na wypadek katastrof. Ocena obejmuje główne instytucje zarządzania finansami publicznymi, takie jak ministerstwa finansów, parlamenty i administracje podatkowe oraz ważne ministerstwa i departamenty sektorowe, wybierane na podstawie ich potencjalnego wkładu w osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju (zazwyczaj ministerstwa zdrowia i edukacji).

W listopadzie i grudniu 2020 r. przedstawiciele NIK uczestniczyli w seminarium online w zakresie innowacyjności NOK zorganizowanym przez IDI – Inicjatywę INTOSAI ds. Rozwoju. Podczas seminarium analizowano, jak NOK mogą przyjąć innowacyjne praktyki kontrolne, dyskutowano na temat możliwości i wyzwań związanych z innowacyjnością (nowe sposoby pracy i realizacja zadań w szybko zmieniającym się świecie) w kontekście pracy NOK. Uczestnicy wymienili się doświadczeniami co do stosowanych w ich NOK innowacyjnych rozwiązań, a przedstawiciele interesariuszy podzielili się swoimi dobrymi praktykami.

6. Działania NIK w ramach członkostwa w Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAL

W 2020 r. Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAL, której rola jako organizacji regionalnej INTOSAI polega na wspieraniu stosowania standardów kontroli publicznej w codziennej pracy NOK – obchodziła trzydziestą rocznicę utworzenia. Z tej okazji najbardziej aktywni członkowie EUROSAL otrzymali specjalne certyfikaty. NIK, za wieloletnią aktywność, otrzymała trzy certyfikaty: za całokształt wkładu w rozwój organizacji, za prace w grupie roboczej EUROSAL ds. kontroli środowiskowych (NIK przewodniczyła grupie w latach 1999–2008 i ponownie objęła przewodnictwo w połowie 2020 r.) oraz za przewodniczenie w Zarządzie EUROSAL w latach 2008–2011.

Od 2017 r. Prezes NIK pełni funkcję Wiceprzewodniczącego Zarządu EUROSAL. Z ramienia Zarządu EUROSAL NIK, wraz z Narodowym Urzędem Kontroli Szwecji, odpowiada za realizację drugiego celu strategicznego Organizacji: Pomoc NOK w wykorzystywaniu nowych możliwości i rozwiązywaniu nowych wyzwań przez wsparcie i zapewnianie rozwoju ich potencjału instytucjonalnego, koordynując i monitorując realizację inicjatyw podejmowanych w ramach tego celu. W ramach drugiego celu strategicznego EUROSAL NIK opracowała koncepcję i warunki realizacji programu praktyk i staży dla NOK zrzeszonych w EUROSAL, który miał zostać uruchomiony w 2020 r. Z powodu epidemii COVID-19 start projektu przeniesiono na rok 2021. W ramach Zarządu działa także Zespół Koordynujący, w którego skład wchodzi przewodniczący Zarządu EUROSAL

⁵ GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – niemiecka agencja rozwoju, która świadczy usługi w zakresie międzynarodowej współpracy rozwojowej i międzynarodowej pracy edukacyjnej.

⁶ Inicjatywa INTOSAI ds. Rozwoju (IDI) – INTOSAI Development Initiative.

V. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

oraz kierujący realizacją dwóch celów strategicznych EUROSAI. Na forum zespołu zapadają decyzje dotyczące szczegółowych aspektów realizacji celów strategicznych i wspólnej promocji podejmowanych w tym zakresie inicjatyw. Szczegółowy plan działań i inicjatyw EUROSAI był omawiany i zatwierdzany podczas dwóch posiedzeń Zarządu organizacji, które odbyły się w czerwcu i listopadzie 2020 r.

Oprócz członkostwa w Zarządzie EUROSAI, NIK jest aktywnie zaangażowana w prace grup zadaniowych i roboczych organizacji. W połowie 2020 r. Prezes NIK przejął przewodnictwo w grupie roboczej EUROSAI ds. kontroli środowiskowych (*Working Group on Environmental Auditing – WGEA*). NIK przewodniczyła już pracom grupy w latach 1999–2008, co zaowocowało licznymi kontrolami międzynarodowymi. Zorganizowane przez NIK we wrześniu 2020 r. 18. spotkanie WGEA miało się odbyć w Warszawie, jednak w związku z epidemią miało formę wideokonferencji z udziałem ponad 100 przedstawicieli NOK państw europejskich, jak również Kuwejtu, Nigerii, Chin i Izraela. Podczas spotkania wygłoszono 19 referatów na temat działań, które łączy jeden cel – ochrona powietrza. Wśród prelegentów byli między innymi przedstawiciele Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Komisji Europejskiej oraz Europejskiej Agencji Środowiska, a także przedstawiciel Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, którego udział pozwolił na pełniejsze przedstawienie zaawansowania działań na rzecz ochrony powietrza w Polsce.

NIK jest też szczególnie aktywnie zaangażowana w prace grupy roboczej ds. systemów informatycznych (*Working Group on Information Technologies – ITWG*). W latach 2014–2020 NIK przewodniczyła pracom grupy, która zrzesza specjalistów ds. IT NOK z 41 krajów regionu europejskiego oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, budując międzynarodową społeczność kontrolerów, która próbuje rozwiązywać wspólne problemy z zakresu IT oraz stanowi platformę prowadzenia kontroli równoległych w tym obszarze. Celem projektów realizowanych przez ITWG jest m.in. prowadzenie i rozwijanie analitycznej internetowej bazy raportów z kontroli, którą można przeszukiwać pod kątem interesujących problemów, jak: obszary aktywności państwa, funkcje organizacyjne, elementy kontroli zarządczej (projekt CUBE, któremu przewodniczy NIK), samoocena NOK w zakresie prowadzenia kontroli w obszarze IT – IT Self Assessment (ITSA), samoocena narzędzi informatycznych wykorzystywanych przez NOK – IT Audit Self Assessment (ITASA). Podczas posiedzenia Zarządu EUROSAI w czerwcu 2020 r. NIK – po zakończeniu drugiej kadencji – przekazała przewodnictwo grupy NOK Estonii. W listopadzie 2020 r. nowy szef grupy zorganizował seminarium w formule online pt. Najwyższe Organy Kontroli i cyfrowa zmiana, które dotyczyło wyzwań w związku koniecznością rozwijania umiejętności IT oraz zdolności do prowadzenia kontroli w formie zdalnej. Omówiono także przyszłość administracji cyfrowej, rolę strategii cyfrowej w nowoczesnym NOK, wyzwania w procesie włączania kontroli IT do tradycyjnych kontroli oraz nowy projekt pt. Centrum badawczo-szkoleniowe, rozwijający kompetencje informatyczne kontrolerów. Przedstawiciel NIK prowadził też warsztaty, w ramach których uczestnicy zastanawiali się, jaką wiedzę dotyczącą IT powinien posiadać kontroler w ramach kontrolowanego obszaru oraz w jakie narzędzia IT i umiejętności kontroler (niebędący kontrolerem IT) powinien być wyposażony.

Eksperti NIK uczestniczą w pracach grupy roboczej EUROSAI ds. wykorzystania funduszy na rzecz katastrof i klęsk żywiołowych (*Working Group on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes – WGAFADC*). Podczas spotkania zorganizowanego w 2020 r. omówiono wyniki międzynarodowej kontroli koordynowanej w zakresie gospodarki odpadami. Grupa przygotowała projekt Planu Strategicznego na lata 2021–2024, który przyczyni się do osiągnięcia Celów Strategicznych EUROSAI na lata 2017–2023, Celów Strategicznych INTOSAI na lata 2017–2022, a także do realizacji Agendy Zrównoważonego Rozwoju ONZ. Misją EUROSAI WGAFADC pozostaje *Budowanie potencjału, koordynacja i konsolidacja wysiłków europejskich NOK* w celu pomocy swoim rządów w rozwoju skutecznych i efektywnych instrumentów zapobiegania i likwidacji skutków katastrof i klęsk żywiołowych. W ramach spotkania WGAFADC odbyło się także seminarium pt. *Zapobieganie katastrofom spowodowanym przez człowieka: trzy kroki w przyszłość*. Uczestnicy zapoznali się z charakterystyką katastrof spowodowanych przez człowieka, strategiami kontroli, narzędziami kontroli i podzielili się wiedzą specjalistyczną w tym zakresie.

Przedstawiciele NIK od początku aktywnie współtworzą grupę zadaniową EUROSAI ds. kontroli samorządowych (*Task Force on Municipality Audit – TFMA*), której celem jest usprawnianie wydajności i skuteczności kontroli jednostek samorządu terytorialnego. W 2020 r. grupa przygotowała ankiety dotyczące m.in.: metodologii doboru próby w trakcie kontroli samorządowych, wydajności zewnętrznych systemów kontroli w samorządach, zarządzania przedsiębiorstwami i podmiotami publicznymi (należącymi do państwa lub samorządu), analizy nadzoru administracyjnego w samorządzie terytorialnym oraz działań samorządów na rzecz wczesnego rozpoznawania i zapobiegania problemom społecznym osób starszych. W listopadzie 2020 r. odbyło się czwarte doroczne seminarium TFMA, którego głównym tematem była analiza zewnętrznych systemów kontroli samorządowej, pokazującej, że struktury kontroli różnią się znacznie w poszczególnych krajach. Podczas dyskusji na forum grupy zrodził się pomysł przeprowadzenia kontroli międzynarodowej źródeł finansowania gmin, w której NIK weźmie udział. Jej rozpoczęcie planowane jest na połowę 2021 r., a publikację wspólnego raportu przewidziano na połowę 2023 r.

NIK uczestniczy także w pracach istniejącej od czerwca 2020 r. Grupy Projektowej EUROSAI ds. kontroli reakcji na epidemię COVID-19, której utworzenie zainicjowały NOK Wielkiej Brytanii i Finlandii. Podczas pierwszego webinarium szefów 31 NOK zrzeszonych w grupie, w czerwcu 2020 r., omówiono międzynarodowe doświadczenia, przygotowanie i reakcję na COVID-19. Odbyła się także seria roboczych dyskusji na temat kontroli kwestii związanych z COVID-19. Opracowano plan operacyjny wymiany wiedzy w ramach grupy i utworzono podzespoły ds. zagadnień szczegółowych. Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli wzięli w listopadzie i grudniu 2020 r. udział w webinarium podzespołów do spraw: zdrowia i opieki społecznej, opracowania programów kontroli, reagowania kryzysowego oraz poświęcone obszarowi edukacja i kontroli finansowej.

IX Konferencja EUROSAI – OLACEFS

Około 200 ekspertów z NOK z 56 krajów z regionu Europy, Ameryki Łacińskiej i Karaibów wzięło udział w wirtualnej IX Wspólnej Konferencji EUROSAI – OLACEFS⁷ we wrześniu 2020 r. Jej organizatorem był Państwowy Urząd Kontroli Węgier. Temat przewodni konferencji był inspirowany aktualną sytuacją, czyli pandemią COVID-19 i dotyczył wynikających z niej oczekiwań wobec NOK, a także tego, w jaki sposób podkreślić w tym trudnym okresie ich rolę i znaczenie. Dyskusje panelowe poświęcono m.in. udoskonalaniu metodyki mierników, działaniom antykorupcyjnym, roli NOK we wdrażaniu Agendy ONZ 2030. Uczestnicy konferencji zgodzili się, że kryzys COVID-19 należy postrzegać nie tylko jako katastrofę, ale jako wyzwanie dla NOK, by służyć nowym potrzebom społecznym. Obecnie budowanie potencjału, rozszerzanie zdolności adaptacyjnych, reaktywność, zarządzanie zmianami i mierzenie własnych wyników NOK staje się kluczowe dla ich efektywnej pracy.

7. NIK przewodniczącym Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO

Komitet Kontaktowy to forum, które zrzesza prezesów najwyższych organów kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i służy ułatwianiu im współdziałania oraz wymiany wiedzy i doświadczeń z zakresu kontroli środków unijnych oraz innych kwestii związanych z Unią Europejską.

NOK Unii Europejskiej współpracują w ramach grup roboczych Komitetu Kontaktowego, m.in. grupy roboczej ds. VAT, w której **NIK sprawuje funkcję przewodniczącego**. Grupa zajmuje się m.in. mechanizmem podzielonej płatności⁸ jako narzędziem do zwalczania oszustw związanych z VAT oraz zmianami w systemach prawnych poszczególnych państw przeciwdziałającymi wyłudzeniom VAT.

⁷ OLACEFS – Organizacja Najwyższych Organów Kontroli Ameryki Łacińskiej i Karaibów.

⁸ Mechanizm podzielonej płatności (ang. split payment) to mechanizm, w którym kwota podatku VAT wydzielona z należnej sprzedawcy kwoty brutto trafia na wyodrębniony rachunek bankowy (rachunek VAT), o ograniczonej dostępności dla sprzedawcy. Środki, które znajdują się na tym rachunku, z zasady przeznaczone są na takie zobowiązania jak: zapłata podatku VAT do urzędu skarbowego, z tytułu podatku VAT dotyczącego zakupów u kontrahenta, CIT, akcyza, cło, składki ZUS.

V. Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi

NIK jest również członkiem sieci ekspertów ds. niezależnej oceny krajowych polityk gospodarczych oraz współpracuje z innymi NOK UE w zakresie wymiany informacji na temat europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (*European Public Sector Accounting Standards – EPSAS*). NIK przekazała szereg informacji w odpowiedzi na ankiety przygotowane przez członków Komitetu. Dotyczyły one kwestii związanych z epidemią (m.in. prowadzonych kontroli, komunikowania się NOK i przedstawiania sprawozdań z kontroli, a także działań związanych ze zwalczaniem pandemii). NIK zebrała informacje na temat metodyki kontroli NOK UE, a także wykorzystania środków UE lub innych funduszy międzynarodowych na modernizację lub budowę infrastruktury i usług cyfrowych.

8. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym

Najwyższa Izba Kontroli i Europejski Trybunał Obrachunkowy są uprawnione do kontrolowania zarządzania i wykorzystania środków UE przez polską administrację i beneficjentów. Choć ani przepisy prawa polskiego, ani unijnego nie określają wyraźnie trybu współdziałania między obiema instytucjami, NIK stale dąży do efektywnej współpracy z ETO.

Kontrole ETO w Polsce

Realizując zobowiązania wynikające z przepisów prawa wspólnotowego, NIK współpracuje z ETO w związku z kontrolami prowadzonymi przez Trybunał na terenie RP m.in. poprzez udział w nich kontrolerów NIK w charakterze obserwatorów (tzw. asysty), analizę wstępnych ustaleń kontroli oraz uwag instytucji krajowych do tych ustaleń, a w uzasadnionych przypadkach także zgłasza uwagi do tych dokumentów. W 2020 r. ETO przeprowadził w Polsce 31 kontroli, a w 17 z nich uczestniczyli kontrolerzy NIK.

Inne formy współpracy

W 2020 r. NIK aktywnie uczestniczyła w pracach nad dwoma kompendiami Komitetu Kontaktowego opracowanymi przez ETO: polską wersją kompendium na temat zdrowia publicznego⁹ (zawierającą m.in. wyniki kontroli NIK ws. profilaktyki i leczenia cukrzycy typu 2¹⁰) oraz kompendium na temat cyberbezpieczeństwa, uwzględniającym wyniki kontroli przeprowadzonych przez 12 NOK oraz ETO w latach 2014–2020¹¹. NIK przedstawiła w nim informacje o kontroli zapewnienia bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych¹². Najwyższa Izba Kontroli wzięła również udział w pracach prowadzonych przez ETO w związku z aktualizacją publikacji *Kontrola publiczna w Unii Europejskiej*, będącej zbiorem informacji na temat sposobu funkcjonowania, uprawnień, struktury organizacyjnej i działalności kontrolnej 28 najwyższych organów kontroli państw członkowskich oraz ETO¹³.

NIK upowszechniała informacje dotyczące sprawozdań i innych publikacji ETO, magazynu *ECA Journal*, szkoleń i konferencji, metodyki kontroli ETO, a także cyklicznych nagród ETO za badania naukowe w dziedzinie kontroli sektora publicznego. W ramach współpracy obie instytucje przekazały sobie również swoje plany pracy, a NIK dodatkowo – listę kontroli, które zamierzała przeprowadzić w obszarze spraw dotyczących Unii Europejskiej. NIK przekazywała także informacje potrzebne do ankiet prowadzonych przez ETO na temat kontroli podejmowanych przez NOK UE z zakresu epidemii COVID-19 oraz obowiązujących procedur kontrolnych.

⁹ Wersja w j. polskim https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Compendium%20public%20health/CC_AUDIT_COMPENDIUM_PUBLIC_HEALTH_PL.pdf

¹⁰ Informacja o wynikach kontroli: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/057/>.

¹¹ Wersja w j. angielskim: https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Compendium_Cybersecurity/CC_Compendium_Cybersecurity_PL.pdf

¹² Informacja o wynikach kontroli: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/042/KPB/>.

¹³ Publikacja w j. angielskim: <https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/index.html>

Tabela 3. Kontrole przeprowadzone przez ETO w Polsce w 2020 r.¹⁴

| | |
|----|---|
| 1 | Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2019 (SOA 2019): Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) – rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 |
| 2 | Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2019, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16M2OP012 „Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego” |
| 3 | Kontrola wykonania zadań dotycząca finansowania z EFRR – „Czy Komisja i państwa członkowskie skutecznie rozwiązują problemy regionów transgranicznych w ramach programów współpracy transgranicznej dotyczących granic wewnętrznych?” – zadanie kontrolne 19CH2009 (program INTERREG V-A Republika Czeska–Polska) |
| 4 | Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2019 (DAS 2019). Kontrola transakcji poddanych przeglądowi/audytowi sprawdzającemu przez jednostkę certyfikującą. Populacja EFRROW objęta zintegrowanym systemem zarządzania i kontroli (ZSZIK) oraz populacja EFRROW nieobjęta tym systemem – rok budżetowy 2019 |
| 5 | Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2019, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16M2OP004 – RPO 4 „Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego na lata 2014–2020”, instrumenty finansowe |
| 6 | Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2019. Instrument „Łącząc Europę” (CEF) – alokacja Funduszu Spójności. Kontrola dotycząca Umowy o Dofinansowanie nr INEA/CEF/TRAN/M2015/1124344 (Prace na liniach kolejowych nr 14, 811 na odcinku Łódź Kaliska–Zduńska Wola–Ostrów Wlkp., etap I: Łódź Kaliska–Zduńska Wola) |
| 7 | Kontrola dotycząca środków nadzwyczajnych wdrożonych w sektorze mleczarskim w trakcie kryzysu z lat 2014–2017 (rozporządzenia delegowane (UE) 2015/1853, (UE) 2016/1612 oraz (UE) 2016/1613) – kwestionariusz |
| 8 | Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2019. Instrument „Łącząc Europę” (CEF) – alokacja Funduszu Spójności. Kontrola dotycząca Umowy o Dofinansowanie nr INEA/CEF/TRAN/ M2014/1046196 (Prace na linii E75 na odcinku Sadowne–Czyżew wraz z pozostałymi robotami na odcinku Warszawa Rembertów–Sadowne) |
| 9 | Kontrola wykonania zadań w zakresie trwałości inwestycji dotyczących dywersyfikacji i infrastruktury na obszarach wiejskich ze środków EFRROW (zadanie nr 20CH1003) |
| 10 | Kontrola dotycząca wykorzystania danych na temat (potencjalnych) odbiorców środków w celu wzmocnienia ochrony budżetu UE – zadanie kontrolne 20CH5005 |
| 11 | Kontrola w sprawie stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” w UE |
| 12 | Wybrane zadanie kontrolne dotyczące unijnych działań i finansowania leśnictwa mających na celu ochronę różnorodności biologicznej i przeciwdziałanie zmianie klimatu (zadanie 20CH1001) |
| 13 | Kontrola dotycząca efektywności wydatkowania środków UE w obszarze spójności na rzecz poprawy efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach |
| 14 | Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2020 (SOA 2020). Kontrola finansowa dotycząca Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) – rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 |
| 15 | Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2020 (SOA 2020). Kontrola finansowa Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 lub rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 |
| 16 | Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2020, okres programowania 2014–2020, program operacyjny 2014PL16M1OP001 (Infrastruktura i Środowisko) |
| 17 | Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2020, okres programowania 2014–2020, program operacyjny 2014PL16M2OP007 (Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2014–2020) |
| 18 | Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2020, okres programowania 2014–2020, program operacyjny 2014PL16RFOP003 (Polska Wschodnia) |
| 19 | Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2020, okres programowania 2014–2020, program operacyjny 2014PL16M2OP015 (Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2014–2020) |
| 20 | Kontrola wykonania zadań dotycząca zwiększania zachęt do osiągania wyników w ramach wydatków w obszarze polityki spójności w okresie programowania 2014–2020 (zadanie nr 20CH2003), CCI 2014PL16RFOP001, PO Inteligentny Rozwój (POIR) |
| 21 | Kontrola wykonania zadań dotycząca zwiększania zachęt do osiągania wyników w ramach wydatków w obszarze polityki spójności w okresie programowania 2014–2020 (zadanie nr 20CH2003), CCI 2014PL16M1OP001, PO Infrastruktura i Środowisko (POIS) |
| 22 | Kontrola wykonania zadań dotycząca zwiększania zachęt do osiągania wyników w ramach wydatków w obszarze polityki spójności w okresie programowania 2014–2020 (zadanie nr 20CH2003), CCI 2014PL05M9OP001, PO Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) |
| 23 | Kontrola wykonania zadań dotycząca zwiększania zachęt do osiągania wyników w ramach wydatków w obszarze polityki spójności w okresie programowania 2014–2020 (zadanie nr 20CH2003), CCI 2014PL16M2OP006, Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020 (RPO WM) |
| 24 | Kontrola wykonania zadań dotycząca rolnictwa i zmiany klimatu |
| 25 | Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok 2020 – Polska – Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Deklaracja płatności dokonanych w roku budżetowym 2019 na kwotę 14 826 724,17 euro |
| 26 | Kontrola wykonania zadań w zakresie wsparcia UE na rzecz inwestycji publicznych w turystykę |
| 27 | Kontrola wykonania zadań dotycząca finansowania z EFRR – „Czy Komisja i państwa członkowskie skutecznie rozwiązują problemy regionów transgranicznych w ramach programów współpracy transgranicznej dotyczących granic wewnętrznych?” |
| 28 | Przegląd Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczący wkładu UE w działania podejmowane w zakresie zdrowia publicznego w obliczu pandemii COVID-19 (ankieta) |
| 29 | Kontrola wykonania zadań w zakresie skuteczności wsparcia ze środków EFRR na rzecz MŚP (zadanie nr 20CH2006) |
| 30 | Kontrola wykonania zadań dotycząca zamknięcia instrumentów finansowych na lata 2007–2013 (zadanie kontrolne 19CH2008), PO 2007PL051PO001 – Kapitał Ludzki; instrument finansowy: Wsparcie inżynierii finansowej na rzecz rozwoju ekonomii społecznej – ES Fundusz, Makroregion I–V, Warszawa; pośrednik finansowy: Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych (ankieta) |
| 31 | Kontrola wykonania zadań dotycząca bezpiecznych sieci 5G (20CH2009) |



¹⁴ Z uwagi na epidemię COVID-19 większość kontroli odbyła się w formie wideokonferencji lub zdalnej wymiany dokumentów.

9. Współpraca z innymi organizacjami europejskimi i pozaeuropejskimi

Współpraca z Bankiem Światowym

Najwyższa Izba Kontroli od 2009 r. jest audytorem projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry, a od 2017 r. również projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły. Badanie sprawozdań finansowych obu projektów prowadzone jest z uwzględnieniem standardów międzynarodowych. W 2020 r. Delegatura NIK we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę D/20/501/LWR pt. *Badanie sprawozdań finansowych projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczach Odry i Wisły*, z której sporządzane jest sprawozdanie, przekazywane następnie m.in. do Banku Światowego.

10. Współpraca dwustronna i wielostronna z najwyższymi organami kontroli innych państw

Dzielenie się doświadczeniem, wiedzą, dobrymi praktykami pomaga najwyższym organom kontroli osiągać większą skuteczność i rozwój kontroli państwowej.

Współpraca dwustronna

NOK Czech i NIK intensywnie współpracują od wielu lat: wymieniają się informacjami nt. przeprowadzanych kontroli, są wiceprzewodniczącymi Zarządu EUROSAL, współtworzą bazy danych i narzędzia wspierające proces kontroli, a także aktywnie uczestniczą w spotkaniach Prezesów NOK krajów grupy wyszehradzkiej oraz Austrii i Słowenii (tzw. grupy V4+2). W 2020 r. rozmowy dwustronne skupiały się na najważniejszych kontrolach realizowanych przez obydwa urzędy. W trakcie prezentacji nt. postępu realizacji celów Prezes NIK przedstawił m.in. założenia programu staży w EUROSAL (za wdrożenie tego programu odpowiedzialna jest NIK) oraz wyniki spotkania EUROSAL dotyczącego rozwoju metodyki kontroli w Europie (NIK była jego gospodarzem w 2018 r. i planuje zorganizować podobne spotkanie w 2021 r.). Prezesi rozmawiali także o wykorzystaniu projektu internetowej wymiany danych porównawczych BIEP (*Benchmarking Information Exchange Project*) prowadzonego przez Czechów, który służyć ma kontrolerom do szybkiego porównywania danych dotyczących kontroli w różnych krajach. Narzędzie to można wykorzystać w pracach planistycznych, do określania kryteriów kontroli, porównywania wyników kontroli, identyfikacji dobrych praktyk, opracowywania wskaźników i analizy danych. Aktualnie z tego narzędzia aktywnie korzysta ponad 200 użytkowników z 20 NOK. Prezes NIK przekazał także wyniki kontroli systemu szczepień w Polsce, świadczeń socjalnych oraz pomocy dla tzw. „frankowiczów”.

Partnerskim przeglądem przeprowadzonym przez NIK w NOK Rumunii i udostępnieniem dobrych praktyk NIK w formie szkoleń dla kontrolerów rumuńskich zaowocowało dwustronne spotkanie prezesów obu urzędów, które odbyło się podczas zorganizowanego w marcu 2020 r. w Bukareszcie posiedzenia podkomisji INTOSAL ds. standardów kontroli wewnętrznej. Prezesi omówili doświadczenia swoich instytucji w unowocześnianiu kontroli państwowej, aktualizacji systemów informatycznych wspierających pracę kontrolerów i długookresowego planowania strategicznego opartego na analizie ryzyka. Podczas spotkania Prezes NIK, jako wiceprzewodniczący Zarządu EUROSAL, zaprezentował postęp przygotowań do nadchodzącego Kongresu organizacji oraz stan realizacji Planu Strategicznego EUROSAL.

NOK Mołdawii wyraził zainteresowanie bardziej aktywną współpracą z NIK. Prezes tego NOK zaproponował organizację wizyty roboczej w NIK w 2020 r., aby określić kierunki współpracy, sferę zainteresowań i zaplanować wydarzenia, np. szkolenia dla pracowników NOK Mołdawii, co zostało ujęte w treści umowy o współpracy pomiędzy NIK i Trybunałem Obrachunkowym Republiki Mołdawii, podpisanej we wrześniu 2018 r. Sytuacja epidemiczna wymusiła przesunięcie tej wizyty.

W 2020 r. NIK podpisała trzy dwustronne umowy ze swoimi odpowiednikami na Słowacji, Węgrzech i w Słowenii. Podpisanie odnowionej umowy o współpracy między NIK a NOK Słowacji, jak również omówienie obecnie realizowanych wspólnych projektów (w tym kwestii związanych z przeglądem partnerskim w NOK

Słowacji oraz wyzwania, jakie stoją przed NOK krajów grupy wyszehradzkiej), było głównym celem wizyty Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Bratysławie we wrześniu 2020 r. NIK i NOK Słowacji prowadzą wspólnie międzynarodową kontrolę ochrony ludności przed chorobami zakaźnymi. NIK jako pierwsza w Europie rozpoczęła kontrolę gotowości organów państwa do działania w obliczu realnego zagrożenia epidemią. Doświadczeniami zebranymi w trakcie tej kontroli NIK będzie się dzielić z międzynarodowym zespołem, w którego skład wchodzi – poza NIK i NOK Słowacji – NOK Czech, Ukrainy i Węgier. W trakcie spotkania w Bratysławie Prezesi NIK i NOK Słowacji omówili również wyzwania, jakie stoją przed NOK krajów grupy wyszehradzkiej oraz Austrii i Słowenii (V4+2), dotyczące nowoczesnego podejścia do kontroli, zwłaszcza w trybie pracy zdalnej, oraz długookresowego planowania strategicznego. Prezesi przedyskutowali także możliwości zapraszania do pracy grupy V4+2 najwyższych organów kontroli krajów Trójmorza.

Druga w 2020 r. umowa o współpracy została podpisana w listopadzie 2020 r. podczas wizyty Prezesa NIK w Trybunale Obrachunkowym Słowenii. NIK od wielu lat współpracuje z NOK Słowenii zarówno w ramach kontaktów dwustronnych, jak i w ramach współpracy szefów NOK V4+2. W ostatnich latach NIK i NOK Słowenii wspólnie realizowały m.in. kontrole międzynarodowe dotyczące zanieczyszczenia mórz oraz wdrażania postanowień Konwencji Helsińskiej. W trakcie spotkania podjęto także kwestie kontroli dotyczących rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa epidemicznego i łagodzenia skutków COVID-19. Ważnym tematem rozmów były też dalsze kierunki współpracy pomiędzy NIK a NOK Słowenii.

Umowa o współpracy z Państwowym Urzędem Kontroli Węgier była trzecią z zawartych przez NIK w 2020 r. i została podpisana w ramach wizyty Prezesa NIK w NOK Węgier w Budapeszcie. Ponadto prezesi omówili wyzwania, jakie stoją przed NOK krajów grupy wyszehradzkiej. Podjęto też inicjatywę wzmocnienia współpracy w ramach Inicjatywy państw Trójmorza.

Współpraca wielostronna

Trybunał Obrachunkowy Republiki Francji i Urząd Kontroli Państwowej Szwecji we współpracy z ETO zaprosili NIK do udziału w pierwszym spotkaniu grupy ekspertów ds. kontroli wykonania zadań w sektorze transportu, które odbyło się w trybie zdalnym w listopadzie 2020 r. Inicjatorzy spotkania, oprócz wymiany doświadczeń w ww. obszarze, wyszli z inicjatywą stworzenia formalnej grupy. Podczas spotkania omówiono przyczyny stworzenia grupy i określono cele jej działania oraz zaprezentowano wyniki ostatniej kontroli ETO w sektorze transportu w poszczególnych krajach członkowskich. W spotkaniu uczestniczyli eksperci z dziewięciu NOK państw UE oraz przedstawiciele ETO.

W marcu 2020 r. NIK uczestniczyła w pierwszym międzynarodowym maratonie projektowania (hackathon), który został zorganizowany w Pradze przez NOK Czech. Celem hackathonu było znalezienie nowych rozwiązań informatycznych, np. aplikacji lub wizualizacji, mających na celu poprawę efektywności procesów związanych z kontrolą, przy jednoczesnym obniżeniu kosztów i ułatwieniu pracy kontrolerów.

W listopadzie 2020 r. NIK uczestniczyła w 4. Konferencji SIGNALS 2020, zorganizowanej w trybie zdalnym przez NOK Litwy we współpracy z przedstawicielami Banku Światowego, OECD, UNESCO i instytucji europejskich. Odbywające się od 2017 r. konferencje SIGNALS koncentrują się na zrównoważonym rozwoju: od edukacji przez zarządzanie budżetem po opiekę zdrowotną i społeczną. W grudniu 2020 r. NIK uczestniczyła w zdalnej konferencji Wyzwania i zapobieganie wybuchowi korupcji w czasach kryzysu zorganizowanej przez NOK Zjednoczonych Emiratów Arabskich we współpracy z Biurem Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (*United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC*).

Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2020

- Dane ogólne
 - Dochody
 - Wydatki
- Omówienie najważniejszych grup wydatków
 - Zamówienia publiczne udzielone przez NIK
- Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym

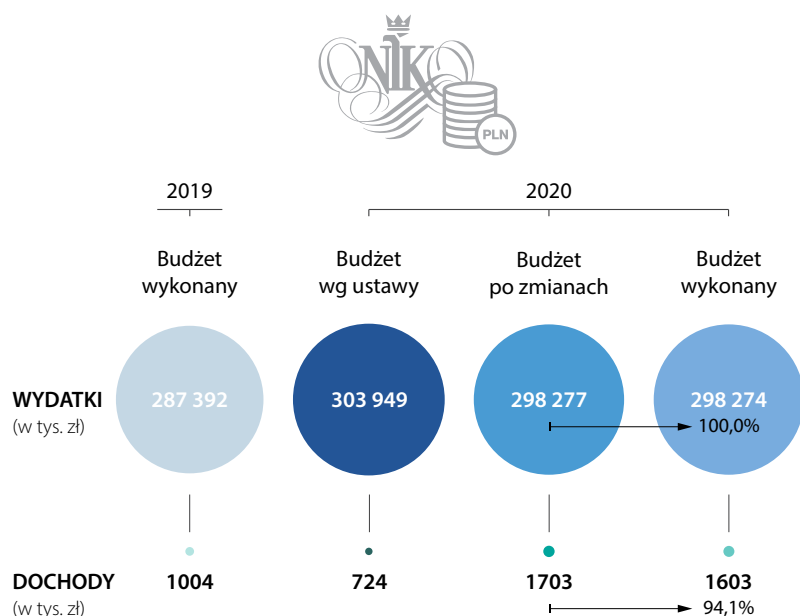
VI.

1. Dane ogólne

W 2020 r. NIK realizowała budżet w ramach części 07 – Najwyższa Izba Kontroli, dział 751 – Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdział 75101 – Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa.

Po stronie wydatków budżet został określony w ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. w wysokości 303 949 tys. zł i był niższy o 3084 tys. zł od kwoty uchwalonej przez Kolegium NIK w dniu 27 lutego 2019 r. W porównaniu z rokiem poprzednim określony w ustawie poziom wydatków był wyższy nominalnie o 15 273 tys. zł tj. 5,3%, a realnie o 2,7%. Dochody natomiast zostały ustalone na poziomie 724 tys. zł.

Infografika 39. Ogólne dane o dochodach i wydatkach budżetowych NIK w 2020 r.



Na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹ Prezes Rady Ministrów podjął w dniu 26 listopada 2020 r. decyzję o zablokowaniu planowanych wydatków budżetu państwa na 2020 r., powierzając wykonanie powyższej decyzji Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej. Na mocy ww. decyzji w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli zablokowano planowane wydatki w wysokości 5672 tys. zł. Ostatecznie, decyzją z dnia 25 grudnia 2020 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2020, plan finansowy wydatków Najwyższej Izby Kontroli pomniejszony został o ww. kwotę 5672 tys. zł. Pomniejszenie wydatków objęło wynagrodzenia osobowe pracowników (1946 tys. zł), składki na ubezpieczenia społeczne (555 tys. zł), składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy (184 tys. zł), wynagrodzenia bezosobowe (642 tys. zł), zakup usług remontowych (791 tys. zł), podróże służbowe krajowe (554 tys. zł), szkolenia pracowników (750 tys. zł) oraz zakupy inwestycyjne (250 tys. zł).

Na podstawie ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020², decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2020, wprowadzono zwiększenie planu finansowego dochodów Najwyższej Izby Kontroli o kwotę 979 tys. zł.

Jak wynika z danych przedstawionych w Infografice 1, wydatki budżetowe zostały zrealizowane w 100% planowanej ich kwoty, a dochody budżetowe w 94,1% przyjętego planu.

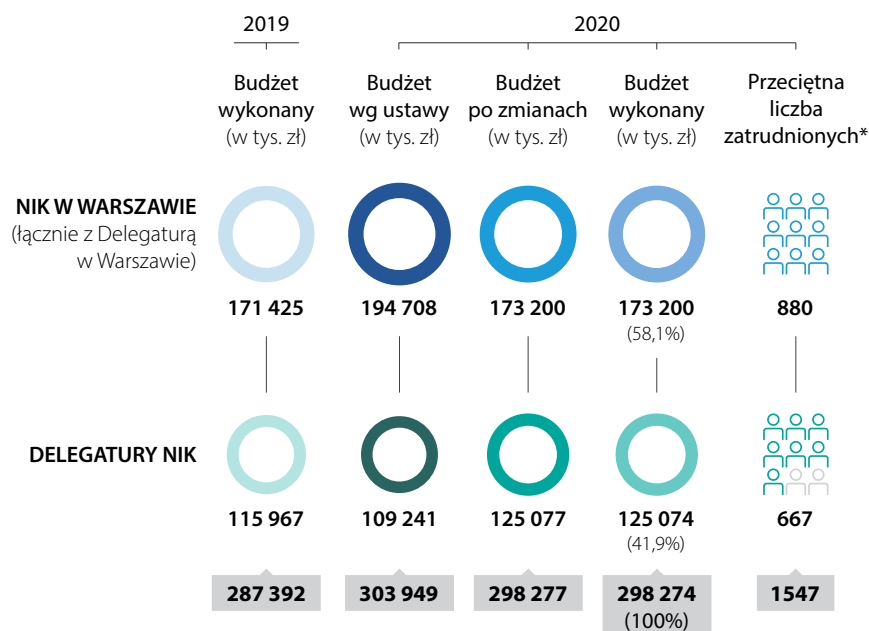
¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.

² Dz. U. poz. 1919 – cz. 1.

Zgodnie z zasadami obowiązującymi w sferze budżetowej, w ramach wygospodarowanych w trakcie roku wolnych środków, na podstawie decyzji Prezesa NIK, dokonywane były przeniesienia między paragrafami klasyfikacji wydatków budżetowych³. Przeniesienia środków dokonywane były w ramach wygenerowanych oszczędności w wybranych pozycjach planu finansowego na rzecz pokrycia zwiększonych bieżących potrzeb w innych pozycjach wydatków. W stosunku do planu według ustawy budżetowej zmniejszeniu uległy przede wszystkim wydatki planowane na zakup usług remontowych, wydatki na podróże służbowe krajowe i zagraniczne, wydatki na szkolenia pracowników oraz wydatki inwestycyjne. Pozyskane oszczędności w powyższych pozycjach przeznaczone zostały w głównej mierze na zwiększenie planu w § 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki, zwiększenie kwoty przeznaczonej na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne, zakup sprzętu komputerowego, wyposażenia i wartości niematerialnych i prawnych.

Prezes NIK, będąc dysponentem części 07 budżetu państwa, przekazał na rachunki bankowe delegatur zamiejscowych 41,9% kwoty uruchomionych środków. Pozostałe 58,1% środków wykorzystano na sfinansowanie zadań realizowanych przez Departamenty, Biura i Delegaturę w Warszawie oraz na uregulowanie płatności za zakupy centralne (integracja zamówień publicznych udzielanych m.in. na zakup sprzętu komputerowego oraz wartości niematerialnych i prawnych, usług telefonii komórkowej i stacjonarnej, usług informatycznych).

Infografika 40. Wydatki budżetowe zrealizowane w 2020 r. w podziale na NIK w Warszawie i delegatury NIK



* Przeciętna liczba zatrudnionych w 2020 r., po zaokrągleniu, nie uwzględnia 51,17 osób przebywających na urloпах bezpłatnych i wychowawczych.

2. Dochody

Określone w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2020 r.⁴ dochody w wysokości 1703 tys. zł zrealizowane zostały w kwocie 1603 tys. zł, co stanowi 94,1% planu.

Wysokie dochody NIK zrealizowała w § 0940 Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych. Kwota 941 tys. zł obejmuje w szczególności wpływy z tytułu zwrotu podatku od nieruchomości Ośrodka Szkoleniowego NIK w Goławicach (762 tys. zł), powstałe w związku z rozliczeniem i przekazaniem na dochody NIK nadpłaty podatku za lata 2015–2018. W § 0940 klasyfikowane były również wpływy z rozliczeń z dostawcami oraz Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, w tym z tytułu zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne.

³ Decyzje podjęte na podstawie art. 171 ust.1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁴ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz.1919).

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2020

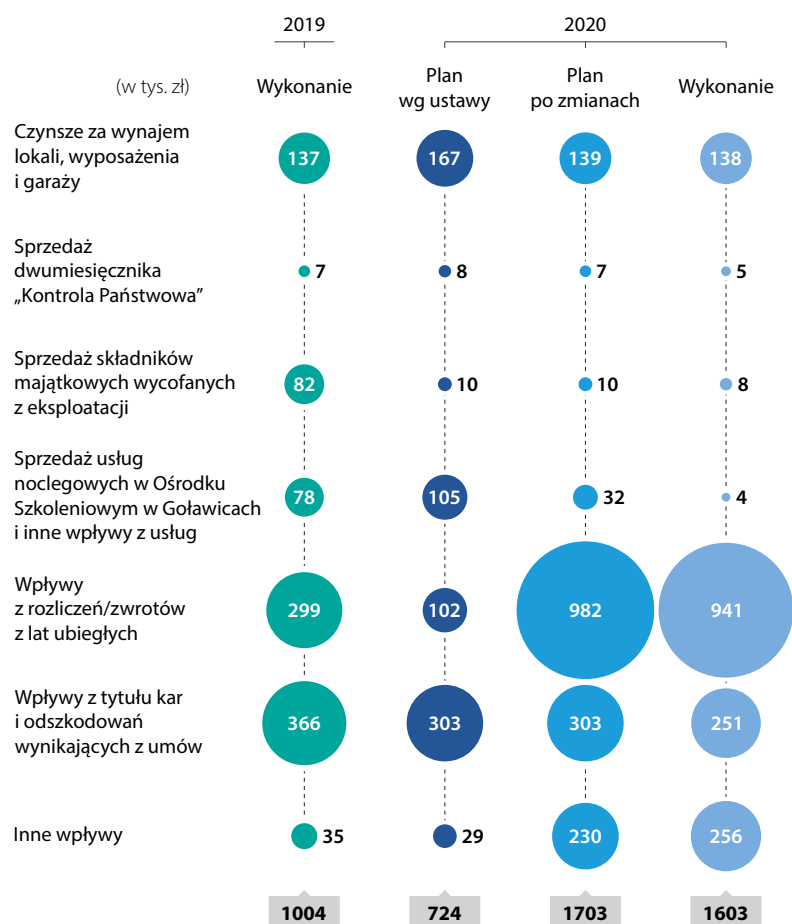
Na skutek oprocentowania nadpłaty podatku od nieruchomości Ośrodka Szkoleniowego NIK w Goławicach, od dnia powstania nadpłaty do dnia jej zwrotu, Gmina Pomiechówek przekazała na rachunek dochodów NIK kwotę 196 tys. zł. W § 0950 Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów, dochody planowane w wysokości 303 tys. zł zrealizowano w kwocie 251 tys. zł. Pozycja ta jest wartością o charakterze zmiennym, obejmującą m.in. wpływy z tytułu naliczonych kar umownych za niestaranne i nieterminowe wykonanie zawartych umów cywilnoprawnych (25 tys. zł) oraz wpływy z tytułu odszkodowań od ubezpieczycieli (226 tys. zł).

Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z czynszów za wynajem lokali i ze sprzedaży dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa”. Wpływy z czynszów za wynajem lokali, wyposażenia i garaży, planowane w wysokości 139 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 138 tys. zł.

W § 0870 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych, dochody planowane w wysokości 10 tys. zł zrealizowano w kwocie 8 tys. zł. W 2020 r. w tym paragrafie klasyfikowano wpływy uzyskane ze sprzedaży zbędnych i zużytych składników majątkowych.

Najniższe dochody NIK zrealizowała z tytułu sprzedaży usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach. Prognozowane w ustawie budżetowej wpływy w wysokości 105 tys. zł., zostały zaktualizowane na koniec II kwartału 2020 r., przy okazji prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2020. W efekcie decyzją Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2020 prognozowane dochody w § 0830 Wpływy z usług zostały zmniejszone do wysokości 32 tys. zł. Niski poziom dochodów, wynoszący 4 tys. zł. wynikał z faktu, że w 2020 r. pracownicy NIK nie korzystali z wypoczynku letniego w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach w związku z ogłoszeniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii.

Infografika 41. Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w 2020 r.



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

3. Wydatki

Plan finansowy wydatków NIK po zmianach został określony w wysokości 298 277 tys. zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 298 274 tys. zł, co stanowi 100% planu. W odniesieniu do wydatków poniesionych w roku poprzednim wydatki 2020 r. były wyższe o 10 882 tys. zł tj. o 3,8%.

Tabela 4. Wydatki planowane i zrealizowane w 2020 r.

| § | Nazwa paragrafu | Wykonanie 2019 (w tys. zł) | 2020 | | | |
|------|--|----------------------------|------------------------------|--------------------------------|-----------------------|------------------|
| | | | Budżet wg ustawy (w tys. zł) | Budżet po zmianach (w tys. zł) | Wykonanie (w tys. zł) | Wskaźnik % (6:5) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 3020 | Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń | 341 | 332 | 319 | 319 | 100,0 |
| 3030 | Różne wydatki na rzecz osób fizycznych | 1 | 25 | 5 | 5 | 100,0 |
| 4000 | Grupa wydatków bieżących jednostki | | 22 554 | 25 651 | | 100,0 |
| 4010 | Wynagrodzenia osobowe pracowników | 186 659 | 198 073 | 195 855 | 195 855 | 100,0 |
| 4040 | Dodatkowe wynagrodzenie roczne | 12 422 | 13 650 | 12 811 | 12 811 | 100,0 |
| 4050 | Uposażenie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy | | | 82 | 82 | 100,0 |
| 4060 | Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy | | | 48 | 48 | 100,0 |
| 4090 | Honoraria | 1 | 1 | 0 | 0 | - |
| 4110 | Składki na ubezpieczenia społeczne | 30 128 | 31 401 | 31 889 | 31 889 | 100,0 |
| 4120 | Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy | 3 235 | 3 721 | 3 484 | 3 484 | 100,0 |
| 4140 | Wpłaty na PFRON | 834 | - | 981 | 981 | 100,0 |
| 4170 | Wynagrodzenia bezosobowe | 907 | 1 572 | 906 | 906 | 100,0 |
| 4210 | Zakup materiałów i wyposażenia | 9 825 | | | 6 977 | |
| 4220 | Zakup środków żywności | 340 | | | 246 | |
| 4260 | Zakup energii | 2 635 | | | 2 839 | |
| 4270 | Zakup usług remontowych | 4 537 | 6 021 | 4 205 | 4 205 | 100,0 |
| 4280 | Zakup usług zdrowotnych | 45 | | | 38 | |
| 4300 | Zakup usług pozostałych | 12 537 | | | 13 132 | |
| 4340 | Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych | 14 | | | 531 | |
| 4360 | Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych | 1 354 | | | 1 476 | |
| 4380 | Zakup usług obejmujących tłumaczenia | 50 | | | 9 | |
| 4390 | Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii | 339 | | | 189 | |
| 4400 | Oplaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe | 172 | | | 211 | |
| 4410 | Podróże służbowe krajowe | 5 045 | 5 002 | 3 328 | 3 328 | 100,0 |
| 4420 | Podróże służbowe zagraniczne | 701 | 886 | 78 | 78 | 100,0 |
| 4430 | Różne opłaty i składki | 345 | 450 | 501 | 501 | 100,0 |
| 4440 | Odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych | 2 187 | 2 956 | 2 714 | 2 714 | 100,0 |
| 4480 | Podatek od nieruchomości | 563 | 391 | 305 | 305 | 100,0 |

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2020

| § | Nazwa paragrafu | Wykonanie 2019 (w tys. zł) | 2020 | | | |
|--------------|--|----------------------------|------------------------------|--------------------------------|-----------------------|------------------|
| | | | Budżet wg ustawy (w tys. zł) | Budżet po zmianach (w tys. zł) | Wykonanie (w tys. zł) | Wskaźnik % (6:5) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 4500 | Pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego | 2 | 2 | 2 | 2 | 100,0 |
| 4510 | Oplaty na rzecz budżetu państwa | 2 | 3 | 1 | 1 | 100,0 |
| 4520 | Oplaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego | 101 | 125 | 95 | 95 | 100,0 |
| 4530 | Podatek od towarów i usług (VAT) | 267 | | | | |
| 4540 | Składki do organizacji międzynarodowych | 18 | 20 | 20 | 20 | 100,0 |
| 4610 | Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego | 5 | 10 | 1 | 1 | 100,0 |
| 4700 | Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej | 1 464 | 1 784 | 553 | 553 | 100,0 |
| 6050 | Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych | 6 451 | 10 763 | 2 391 | 2 391 | 100,0 |
| 6060 | Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych | 3 439 | 3 467 | 12 010 | 12 010 | 100,0 |
| 6580 | Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych | 426 | 740 | 42 | 42 | 100,0 |
| Razem | | 287 392 | 303 949 | 298 277 | 298 274 | 100,0 |

W stosunku do ustawy budżetowej wzrost planu wydatków odnotowano w następujących paragrafach:

- § 4110 Składki na ubezpieczenia społeczne o kwotę 488 tys. zł, niezbędną do sfinansowania wydatków przewidzianych do realizacji w 2020 r.;
- § 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki o kwotę 3097 tys. zł, brakującą do sfinansowania zwiększonych potrzeb do realizacji w 2020 r. Kwota zwiększenia dotyczyła m.in. planów finansowych Biur: Biura Informatyki w związku z koniecznością uzupełnienia środków niezbędnych do zapewnienia 12-miesięcznej subskrypcji oprogramowania Microsoft Office oraz zakupu komputerów przenośnych, a także Biura Gospodarczego, w związku z koniecznością zakupu wyposażenia i usług związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Ponadto w trakcie roku budżetowego zwiększono plany finansowe Delegatur: Delegatury NIK w Opolu z przeznaczeniem na wymianę umeblowania w remontowanych pokojach oraz Delegatury NIK w Olsztynie z przeznaczeniem na remont dachu budynku zabytkowego;
- § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych o kwotę 8543 tys. zł. Wzrost planu wydatków w tym paragrafie wynikał przede wszystkim ze zmiany klasyfikacji zadania „Zakup siedziby na potrzeby Delegatury NIK w Kielcach”. Zadanie pierwotnie zakwalifikowane w § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, zostało finalnie zrealizowane w ramach § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, ze względu na fakt, że zakupiono obiekt gotowy do użytku. Ponadto zwiększone zapotrzebowanie na środki w ramach zakupów inwestycyjnych wynikało z konieczności sfinansowania następujących zadań: „Zakup urządzeń monitorujących i podwyższających normy bezpieczeństwa informacji niejawnych”, „Dostawa urządzeń Access Point (AP)”, „Dostawa serwera NAS”, „Migracja technologiczna ZSZ – licencje narzędziowe”, „Dostawa i upgrade licencji bazodanowych” oraz „Zakup samochodów osobowych”. Plan na sfinansowanie nowych zadań kwalifikowanych do realizacji w § 6060 był wprowadzany kosztem rezygnacji z realizacji zadań planowanych w pozostałych paragrafach z grupy wydatków majątkowych, tj. § 6050 oraz § 6580.

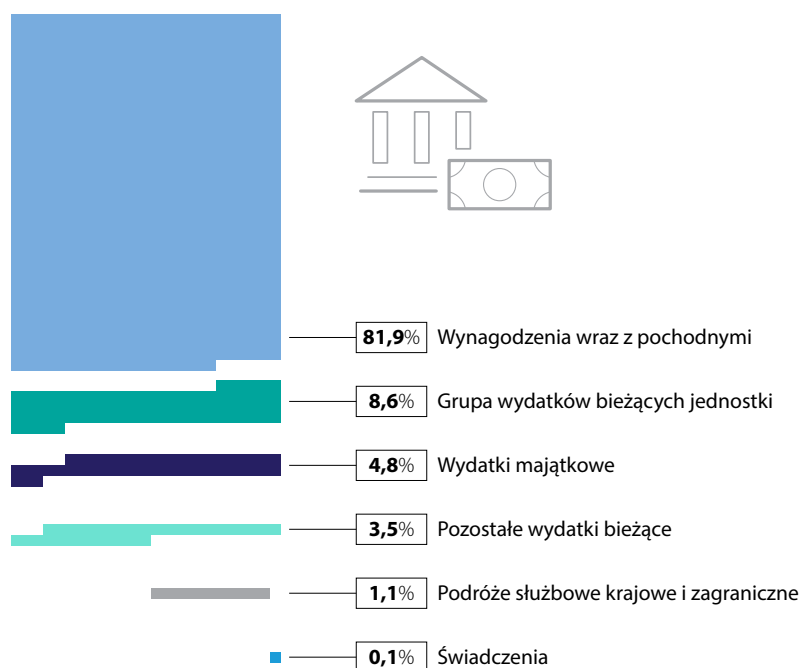
Źródłem pokrycia wnioskowanych do zwiększenia wydatków były środki wygospodarowane z oszczędności, w takich pozycjach jak: zakup usług remontowych, podróże służbowe krajowe i zagraniczne, szkolenia pracowników. Jednocześnie w 2020 r. w stosunku do ustawy budżetowej został zmniejszony także plan finansowy na odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

Tabela 5. Wydatki zrealizowane w latach 2019–2020

| Lp. | Wyszczególnienie – struktura wydatków | Wykonanie w 2019 | | Plan wg ustawy 2020 (w tys. zł) | Plan po zmianach 2020 (w tys. zł) | Wykonanie w 2020 | | Wskaźnik % (7:3) |
|-----|--|---------------------|--------------------------------|---------------------------------------|---|---------------------|--------------------------------|------------------------|
| | | (w tys. zł) | wskaźnik struktury (w %) | | | (w tys. zł) | wskaźnik struktury (w %) | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| 1 | Świadczenia | 342 | 0,1 | 357 | 324 | 324 | 0,1 | 94,7 |
| 2 | Wydatki bieżące | 276 734 | 96,3 | 288 622 | 283 511 | 283 508 | 95,1 | 102,5 |
| 2.1 | Wynagrodzenia osobowe | 186 659 | 65,0 | 198 073 | 195 855 | 195 855 | 65,7 | 104,9 |
| 2.2 | Dodatkowe wynagrodzenie roczne | 12 422 | 4,3 | 13 650 | 12 811 | 12 811 | 4,3 | 103,1 |
| 2.3 | Uposażenie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy | | | | 82 | 82 | 0,0 | - |
| 2.4 | Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy | | | | 48 | 48 | 0,0 | - |
| 2.5 | Pochodne od wynagrodzeń | 33 363 | 11,6 | 35 122 | 35 373 | 35 373 | 11,9 | 106,0 |
| | Razem: poz. 2.1–2.5 | 232 444 | 80,9 | 246 845 | 244 169 | 244 169 | 81,9 | 105,0 |
| 2.6 | Podróże służbowe krajowe i zagraniczne | 5 746 | 2,0 | 5 888 | 3 406 | 3 406 | 1,1 | 59,3 |
| 2.7 | Grupa wydatków bieżących jednostki | 27 311 | 9,5 | 22 554 | 25 651 | 25 648 | 8,6 | 93,9 |
| 2.8 | Pozostałe wydatki bieżące | 11 233 | 3,9 | 13 335 | 10 284 | 10 284 | 3,5 | 91,6 |
| 3 | Wydatki majątkowe | 10 316 | 3,6 | 14 970 | 14 443 | 14 443 | 4,8 | 140,0 |
| | Ogółem | 287 392 | 100,0 | 303 949 | 298 277 | 298 274 | 100,0 | 103,8 |

Ukształtowana struktura wydatków jest pochodną realizowanej przez NIK funkcji państwa, co zostało omówione w części opisowej realizacji budżetu w układzie zadaniowym. W konstrukcji wydatków 2020 r. dominowały zatem wydatki osobowe wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń, stanowiąc 81,9% zrealizowanych wydatków. Grupa wydatków bieżących jednostki, obejmująca wydatki związane z zapewnieniem bieżącego funkcjonowania NIK, stanowiła 8,6% kwoty wydatków ogółem, pozostałe wydatki bieżące 3,5%, wydatki majątkowe 4,8%, podróże służbowe krajowe i zagraniczne 1,1%, świadczenia 0,1%.

Infografika 42. Struktura wydatków budżetowych Najwyższej Izby Kontroli w 2020 r.



4. Omówienie ważniejszych grup wydatków

Wynagrodzenia

Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników określone w ustawie budżetowej w kwocie 198 073 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 195 855 tys. zł, tj. w 100% planu po zmianach. Zmniejszenie planu wynagrodzeń wynika przede wszystkim ze zmniejszenia na mocy decyzji Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 25 grudnia 2020 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2020, oraz z przeniesienia środków na podstawie decyzji Prezesa NIK, na § 4140 *Wpłaty na PFRON*.

Tabela 6. Ogólne dane o wykorzystaniu funduszu wynagrodzeń w 2020 r.

| Lp. | Wyszczególnienie | w tys. zł | | | Wskaźnik % (5:4) |
|-----|---|-------------------|--------------|-------------------|---------------------|
| | | Wykonanie 2019 | Plan 2020 | Wykonanie 2020 | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 1. | Wynagrodzenia osobowe pracowników | 186 659 | 195 855 | 195 855 | 100,0 |
| 2. | Dodatkowe wynagrodzenie roczne | 12 422 | 12 811 | 12 811 | 100,0 |
| 3. | Uposażenie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy | | 82 | 82 | 100,0 |
| 4. | Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy | | 48 | 48 | 100,0 |

W łącznej kwocie 195 855 tys. zł wydatkowanej na wynagrodzenia osobowe pracowników 84,4% stanowiły wynagrodzenia ze stosunku pracy. Pozostałe składniki wynagrodzeń to nagrody jubileuszowe (2,1%), odprawy emerytalne (1,8%) i nagrody uznaniowe wypłacone w 2020 r. (11,7%).

Średnie miesięczne wynagrodzenie z umów o pracę w przeliczeniu na jeden etat wynosiło w 2020 r. 9096 zł i w stosunku do roku poprzedniego było wyższe o 420 zł.

Stan zatrudnienia w 2020 r., rozumiany zgodnie ze sprawozdaniem RB-705 jako przeciętne wykonanie w okresie sprawozdawczym, zmniejszył się w stosunku do 2019 r. o trzy osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, a zwiększył się o jednego funkcjonariusza.

Średnie miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na jeden etat z uwzględnieniem wszystkich składników wynagrodzeń osobowych pracowników (wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, dodatek specjalny, premia, nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne, nagrody za osiągnięcia w pracy zawodowej), uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy i innych należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy wyliczone na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniu RB-70 za 2020 r. wyniosło 10 780 zł i w stosunku do roku poprzedniego było wyższe o 526 zł.

Zgodnie z rozporządzeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie wynagradzania pracowników, Najwyższa Izba Kontroli przeznacza corocznie 3% planowanych wynagrodzeń osobowych na nagrody dla pracowników za osiągnięcia w pracy zawodowej. Sposób podziału nagród jest w każdym roku przedmiotem porozumienia podpisywanego ze Związkami Zawodowymi. Dodatkowo fundusz nagród zasilany jest oszczędnościami powstałymi m.in. wskutek absencji chorobowych lub w związku z urlopami bezpłatnymi. Zasady zawarte w porozumieniu obejmują także wypłatę nagród ze środków wygospodarowanych w roku budżetowym.

Poza wypłatami środków pochodzących z budżetu NIK, pracownikom wypłacono także świadczenia finansowane ze środków Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 3702 tys. zł, z tytułu nieobecności w pracy usprawiedliwionej zwolnieniami lekarskimi oraz zasiłków chorobowych, opiekuńczych i macierzyńskich.

⁵ Sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w jednostkach budżetowych, sporządzane zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2020 poz. 1564, ze zm.)

Dla celów prezentacji średnich wynagrodzeń według grup stanowiskowych dokonano wyliczeń w systemie pozaksjęgowym, przyjmując uproszczenia i założenia statystyczne⁶.

Tabela 7. Wynagrodzenia osobowe pracowników NIK w 2020 r. (w zł)

| Kategoria stanowiska | Liczba osób zatrudnionych (wg stanu na 31.12.2020) | Wynagrodzenie z umów o pracę (roczne, przeliczone na pełne etaty) | Wynagrodzenie z umów o pracę (roczne, przeliczone na jedną osobę) | Wynagrodzenie z umów o pracę (miesięczne, przeliczone na jedną osobę) |
|---|--|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4=kol.3/kol.2 | 5=kol.4/12 |
| Dyrektorzy | 34 | 5 687 436 | 167 278 | 13 940 |
| Wicedyrektorzy | 57 | 8 937 072 | 156 791 | 13 066 |
| Radcy Prezesa NIK | 20 | 3 410 244 | 170 512 | 14 209 |
| Doradcy prawni, techniczni, ekonomiczni | 331 | 45 724 960 | 138 142 | 11 512 |
| Główni specjaliści kontroli państwowej | 402 | 44 447 124 | 110 565 | 9 214 |
| Pozostałe stanowiska kontrolerskie (specjaliści, inspektorzy kp.) | 284 | 24 393 372 | 85 892 | 7 158 |
| Jednoosobowe stanowiska (p.o. Audytora wewnętrznego, p.o. Redaktora Naczelnego, Inspektor i z-ca inspektora ochrony danych, Kierownik OS Goławice, Pełnomocnik i z-ca pełnomocnika ds. informacji niejawnych) | 7 | 872 520 | 124 646 | 10 387 |
| Stanowiska kierownicze administracyjne (doradca dyrektora biura, radca prawny, kierownicy wydziałów) | 47 | 6 057 912 | 128 892 | 10 741 |
| Główni księgowi w delegaturze | 14 | 1 493 136 | 106 653 | 8 888 |
| Główni specjaliści, główni specjaliści informatycy | 140 | 14 202 321 | 101 445 | 8 454 |
| Pozostałe stanowiska administracyjne (specjaliści, referenci, księgowi, sekretarze) | 149 | 11 379 909 | 76 375 | 6 365 |
| Stanowiska obsługi | 101 | 7 008 958 | 69 396 | 5 783 |
| Pracownicy przychodni | 8 | 623 596 | 77 949 | 6 496 |

Średnie nagrody wypłacone pracownikom NIK w 2020 r., w przeliczeniu statystycznie na jeden miesiąc, przedstawiono w tabeli 8⁷.

- ⁶ Zaprezentowane dane są danymi szacunkowymi, wyliczonymi w wyniku przetworzenia bazy rzeczywistych danych za pomocą programu Excel, przez co są obarczone ryzykiem niedokładności. Dla potrzeb wyliczeń przyjęto zatrudnienie według stanu na 31 grudnia 2020 r. (bez osób zajmujących kierownicze stanowiska oraz osób przebywających na wieloletnich urlopach bezpłatnych). Skalkulowana kwota wynagrodzeń obejmuje kwotę wynagrodzeń zasadniczych oraz dodatku stażowego według angażu (tj. bez uwzględnienia skutków absencji chorobowej). Kwalifikacji pracowników i wynagrodzeń do poszczególnych kategorii stanowisk dokonano według stanowiska zajmowanego na dzień 31 grudnia 2020 r., tj. niezależnie od zajmowanych stanowisk w trakcie roku.
- ⁷ Zaprezentowane dane są danymi szacunkowymi, wyliczonymi w wyniku przetworzenia bazy rzeczywistych danych za pomocą programu Excel, przez co są obarczone ryzykiem niedokładności. Dla potrzeb wyliczeń przyjęto zatrudnienie według stanu na 31 grudnia 2020 r. (bez osób zajmujących kierownicze stanowiska oraz osób przebywających na wieloletnich urlopach bezpłatnych). Kwalifikacji pracowników i nagród do poszczególnych kategorii stanowisk dokonano według stanowiska zajmowanego na dzień 31 grudnia 2020 r., tj. niezależnie od zajmowanych stanowisk w trakcie roku.

Tabela 8. Nagrody wypłacone pracownikom NIK w 2020 r. (w zł)

| Kategoria stanowiska | Zatrudnienie (wg stanu na dzień 31.12.2020) | Kwota wypłaconych nagród | Średnia nagroda w przeliczeniu na jeden miesiąc |
|---|--|-----------------------------|---|
| Dyrektorzy jednostek kontrolnych | | | |
| Departamentów | 14 | 707 400 | 4 211 |
| Delegatur | 16 | 640 100 | 3 334 |
| Wicedyrektorzy jednostek kontrolnych | | | |
| Departamentów | 28 | 882 000 | 2 625 |
| Delegatur | 26 | 765 540 | 2 454 |
| Radcy Prezesa NIK | | | |
| Radcy Prezesa NIK | 20 | 478 200 | 1 993 |
| Doradcy | | | |
| Doradcy ekonomiczni | 163 | 2 739 893 | 1 401 |
| Doradcy prawni | 115 | 2 097 121 | 1 520 |
| Doradcy techniczni | 53 | 860 010 | 1 352 |
| Pozostali kontrolerzy | | | |
| Główni specjaliści | 402 | 5 489 943 | 1 138 |
| Specjaliści | 159 | 1 662 006 | 871 |
| Pozostałe stanowiska kontrolerskie | 125 | 1 144 424 | 763 |
| Administracja | | | |
| Dyrektorzy | 4 | 88 600 | 1 846 |
| Wicedyrektorzy | 3 | 46 800 | 1 300 |
| Jednoosobowe stanowiska (p.o. Audytora wewnętrznego, p.o. Redaktora Naczelnego, Inspektor i z-ca inspektora ochrony danych, Kierownik OS Goławice, Pełnomocnik i z-ca pełnomocnika ds. informacji niejawnych) | 7 | 91 458 | 1 089 |
| Doradcy dyrektora biura | 9 | 68 330 | 633 |
| Radcy prawni | 8 | 102 230 | 1 065 |
| Pozostali pracownicy administracyjni | 333 | 3 791 968 | 949 |
| Obsługa | | | |
| Pracownicy obsługi | 109 | 631 447 | 483 |

Dodatkowe wynagrodzenia roczne

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej⁸, pracownikom wypłacono tzw. trzynastkę w wysokości 12 811 tys. zł. Wydatki z tego tytułu naliczono zgodnie z postanowieniami ww. ustawy w wysokości 8,5% rocznego wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi za czas efektywnie przepracowany w roku poprzedzającym rok budżetowy.

Pochodne od wynagrodzeń

Podstawę do naliczenia składek z tytułu ubezpieczeń społecznych, zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stanowiły wydatki z tytułu: wynagrodzeń osobowych (z wyłączeniem nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych), dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz wynagrodzeń wypłacanych z tytułu umów-zleceń i umów o dzieło.

⁸ Dz. U. z 2018 r., poz.1872.

Tabela 9. Ogólne dane o planowanych i odprowadzonych w 2020 r. składkach na ubezpieczenia społeczne i na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy

| Lp. | Wyszczególnienie | Plan wg ustawy (w tys. zł) | Plan po zmianach (w tys. zł) | Wykonanie (w tys. zł) | Wskaźnik % (5:3) | Wskaźnik % (5:4) |
|--------------|---|----------------------------|------------------------------|-----------------------|------------------|------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1. | Składki na ubezpieczenia społeczne | 31 401 | 31 889 | 31 889 | 101,5 | 100,0 |
| 2. | Składka na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy | 3721 | 3484 | 3484 | 93,6 | 100,0 |
| Razem | | 35 122 | 35 373 | 35 373 | 100,9 | 99,9 |

Składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy były naliczane zgodnie z obowiązującymi przepisami, a ich równowartość odprowadzano na rachunek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Wydatki z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne stanowiły 10,7% wydatków budżetowych i były wyższe od wydatków określonych w ustawie o 488 tys. zł, a ustawowo ustalone stawki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 17,19% podstawy wymiaru zostały wykonane w wysokości 15,86%. Zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁹ roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne w danym roku kalendarzowym nie może być wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Osoby, które przekroczyły kwotę trzydziestokrotności, nie muszą odprowadzać składek na ubezpieczenia społeczne, co skutkuje zmniejszeniem wykonania wskaźnika wymiaru składki.

Wydatki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy stanowiły zaś 1,2% wydatków budżetowych i w odniesieniu do wielkości przyjętej w ustawie budżetowej były niższe o 237 tys. zł. Wskaźnik opłacenia składki na Fundusz Pracy obowiązujący w wysokości 2,45% został wykonany w wysokości 1,73%, co wynikało ze zwiększonego udziału w strukturze zatrudnienia osób w wieku uprawniającym do zwolnienia z opłacania składek oraz wyłączenia obowiązku opłacania składek za zatrudnionych pracowników powracających z urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego lub urlopu wychowawczego w okresie 36 miesięcy począwszy od pierwszego miesiąca po powrocie z tego urlopu.

Podróże służbowe krajowe i zagraniczne

Środki budżetowe wydatkowane na podróże służbowe należą w Najwyższej Izbie Kontroli do wydatków bezpośrednio związanych z realizacją zadań statutowych. Wydatki określone na ten cel w ustawie budżetowej w wysokości 5888 tys. zł zostały wykonane w kwocie 3406 tys. zł i stanowiły 1,1% ogólnego budżetu NIK.

Tabela 10. Wydatki na podróże służbowe planowane i poniesione w latach 2019–2020

| Lp. | Wyszczególnienie | 2019 | 2020 | | Wskaźnik % (6:5) | Wskaźnik % (6:3) | |
|--------------|------------------------------|-----------------------|----------------------------|------------------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| | | Wykonanie (w tys. zł) | Plan wg ustawy (w tys. zł) | Plan po zmianach (w tys. zł) | | | Wykonanie (w tys. zł) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | |
| 1. | Podróże służbowe krajowe | 5 045 | 5 002 | 3 328 | 3 328 | 100,0 | 66,0 |
| 2. | Podróże służbowe zagraniczne | 701 | 886 | 78 | 78 | 100,0 | 11,3 |
| Razem | | 5 746 | 5 888 | 3 406 | 3 406 | 100,0 | 59,3 |

Wydatki na podróże służbowe w stosunku do poprzedniego roku zmniejszyły się o 2340 tys. zł, tj. o 40,7%.

⁹ Dz. U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887, ze zm.

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2020

Wydatki na podróże służbowe krajowe w kwocie 3328 tys. zł były niższe od założonych w ustawie budżetowej o 1674 tys. zł (33,5%). Wyjazdy służbowe w 2020 r. zostały ograniczone w związku z wprowadzonym stanem epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Wysokość zrealizowanych wydatków była wynikiem indywidualnie analizowanych wniosków wyjazdowych opatrzonego rachunkiem ekonomicznym z uwzględnieniem okoliczności i uwarunkowań podróży.

Zrealizowane wydatki na podróże służbowe zagraniczne w kwocie 78 tys. zł były niższe od założonych w ustawie budżetowej o 808 tys. zł. Planowane przez NIK czynności kontrolne poza granicami RP nie doszły do skutku w związku z sytuacją pandemiczną COVID-19 na świecie, spowodowaną dynamicznym narastaniem liczby zakażeń i zachorowań wywołanych wirusem SARS-CoV-2. Wyjazdy zagraniczne pracowników NIK ograniczono tylko do koniecznych.

Kontrola kosztów podróży zagranicznych odbyła się ze szczególną uwagą w stosunku do zasadności i liczebności poszczególnych delegacji zagranicznych. Każdorazowo rozważana była możliwość skrócenia czasu wyjazdu do niezbędnego minimum, co często skutkowało zmniejszeniem liczby noclegów i innych wydatków.

Ponadto dyrektorzy jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli zostali zobowiązani do oszczędnego i efektywnego gospodarowania środkami finansowymi oraz planowania wyjazdów zagranicznych.

Grupa wydatków bieżących jednostki

Ta grupa wydatków stanowiła w 2020 r. 8,6% budżetu NIK. Środki wydatkowane na ten cel w wysokości 25 648 tys. zł były wyższe od założonych w ustawie budżetowej o 3094 tys. zł.

W Najwyższej Izbie Kontroli są planowane i realizowane działania oszczędnościowe, a także systematycznie dokonywana jest analiza kosztów utrzymania. Zgodnie z art. 44 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatki są dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Jednostki organizacyjne NIK są dyscyplinowane do efektywnego wykorzystywania środków przeznaczonych na ich merytoryczne zadania i niezwłocznego stawiania do dyspozycji uzyskanych oszczędności. W ramach wygosparowanych w trakcie roku wolnych środków, na podstawie decyzji Prezesa NIK, dokonywane były przeniesienia między paragrafami klasyfikacji wydatków budżetowych. Oszczędności wygosparowane w innych paragrafach były przenoszone m.in. do planu finansowego w § 4000 w celu uzupełnienia środków brakujących m.in. na zakup subskrypcji na oprogramowanie Microsoft Office, zakup komputerów przenośnych, wymianę meblowania w remontowanych pokojach budynku Delegatury NIK w Opolu, remont dachu zabytkowego budynku biurowego Delegatury NIK w Olsztynie, zakup wyposażenia i usług związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

W § 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki planuje się środki, które są klasyfikowane w toku dokonywania wydatków w paragrafach przedstawionych w tabeli 11.

Tabela 11. Struktura Grupy wydatków bieżących jednostki zrealizowanych w latach 2019–2020

| Lp. | § | Nazwa paragrafu | Wykonanie w 2019 | | Plan wg ustawy 2020 (w tys. zł) | Plan po zmianach 2020 (w tys. zł) | Wykonanie w 2020 | |
|-----|------|--|------------------|--------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|------------------|--------------------------|
| | | | (w tys. zł) | Wskaźnik struktury (w %) | | | (w tys. zł) | Wskaźnik struktury (w %) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| 1. | 4210 | Zakup materiałów i wyposażenia | 9 825 | 36,0 | | | 6 977 | 27,2 |
| 2. | 4220 | Zakup środków żywności | 340 | 1,2 | | | 246 | 1,0 |
| 3. | 4260 | Zakup energii | 2 635 | 9,6 | | | 2 839 | 11,1 |
| 4. | 4280 | Zakup usług zdrowotnych | 45 | 0,2 | | | 38 | 0,1 |
| 5. | 4300 | Zakup usług pozostałych | 12 537 | 45,9 | | | 13 132 | 51,2 |
| 6. | 4340 | Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych | 14 | 0,1 | | | 531 | 2,1 |

| Lp. | § | Nazwa paragrafu | Wykonanie w 2019 | | Plan wg ustawy 2020 (w tys. zł) | Plan po zmianach 2020 (w tys. zł) | Wykonanie w 2020 | |
|-----|-------------|--|------------------|--------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|------------------|--------------------------|
| | | | (w tys. zł) | Wskaźnik struktury (w %) | | | (w tys. zł) | Wskaźnik struktury (w %) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| 7. | 4360 | Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych | 1 354 | 5,0 | | | 1 476 | 5,8 |
| 8. | 4380 | Zakup usług obejmujących tłumaczenia | 50 | 0,2 | | | 9 | 0,0 |
| 9. | 4390 | Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii | 339 | 1,2 | | | 189 | 0,7 |
| 10. | 4400 | Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia | 172 | 0,6 | | | 211 | 0,8 |
| | 4000 | Grupa wydatków bieżących jednostki | 27 311 | 100,0 | 22 554 | 25 651 | 25 648 | 100,0 |

Największy udział w Grupie wydatków bieżących jednostki w 2020 r. miały nakłady na zakup usług pozostałych, m.in. usług informatycznych oraz usług komunalnych, pralniczych, dezynfekcji i sprzątnia, w wysokości 13 132 tys. zł (51,2%). Drugą pod względem wielkości pozycję stanowiły zakupy materiałów i wyposażenia (6977 tys. zł, tj. 27,2%). Kolejnymi pozycjami w tej grupie były: zakup energii (11,1%), opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych (5,8%). Pozostałe pozycje wydatków stanowią w strukturze udział od 0,1% do 2,1%.

Pozostałe wydatki bieżące

Grupa pozostałych wydatków bieżących w 2020 r. obejmowała 12 pozycji planu wydatków, w tym: wpłaty na PFRON, wynagrodzenia bezosobowe, zakup usług remontowych, różne opłaty i składki, odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, podatek od nieruchomości, pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, opłaty na rzecz budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, składki do organizacji międzynarodowych, koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, szkolenia pracowników. Wydatki określone w ustawie budżetowej w wysokości 13 335 tys. zł zostały wykonane w kwocie 10 284 tys. zł i stanowiły 3,5% budżetu NIK.

Na uwagę zasługują oszczędności wygosparowane w § 4170 Wynagrodzenia bezosobowe. Plan finansowy według ustawy budżetowej na 2020 r. określony w wysokości 1572 tys. zł został zmniejszony w trakcie roku budżetowego o 666 tys. zł. Podczas realizacji kontroli zapotrzebowanie na opinie biegłych bądź specjalistów było niższe niż zakładano, co wynikało m.in. z powierzenia zadań obejmujących sporządzanie opinii podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, a nie, jak pierwotnie planowano, osobom fizycznym, co skutkowało wykorzystaniem środków z § 4390 Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii. Jest to również konsekwencja działań zmierzających do realizacji zadań powierzonych jednostkom organizacyjnym NIK siłami własnych zasobów kadrowych.

Najwyższa Izba Kontroli każdorazowo analizuje możliwość realizacji działań z wykorzystaniem własnych zasobów kadrowych. Zlecenie, zamawianie opinii bądź korzystanie z usług zewnętrznych następuje jedynie w uzasadnionych przypadkach i wynika z analizy ekonomicznej niemal każdej czynności.

W tej grupie wydatków w § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami służby cywilnej – plan finansowy według ustawy budżetowej na 2020 r. określony w wysokości 1784 tys. zł w trakcie roku budżetowego został zmniejszony o 1231 tys. zł. Ograniczenie wydatków w stosunku do pierwotnie planowanych nastąpiło w związku z wprowadzonym stanem epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Zakaz organizowania zgromadzeń spowodował konieczność rezygnacji ze szkoleń stacjonarnych. Szkolenia były prowadzone w okrojonym zakresie, w ramach dostępności w formie zdalnej. Taka forma szkoleń eliminuje koszty dojazdów, zakwaterowania i wyżywienia związane ze szkoleniami pracowników.

Największy udział w pozostałych wydatkach bieżących w 2020 r. miały nakłady na usługi remontowe.

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2020

Plan finansowy według ustawy budżetowej na 2020 r. w wysokości 6021 tys. zł został w trakcie roku budżetowego zmniejszony o 1816 tys. zł. Zmniejszenie wydatków jest konsekwencją decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. o zablokowaniu planowanych wydatków budżetu państwa na 2020 r., skutkującą zmniejszeniem planu finansowego NIK na usługi remontowe o 791 tys. zł. Ze względu na utrudnienia wynikające z wprowadzenia stanu epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej NIK zrezygnowała m.in. z konserwacji posadzki kamiennej, remontu powierzchni mieszkalnych, remontu instalacji zimnej i ciepłej wody oraz ograniczyła remonty pomieszczeń biurowych i klatek schodowych, z wymiany wykładzin w pokojach biurowych oraz odnowienia powłok malarskich ścian i sufitów.

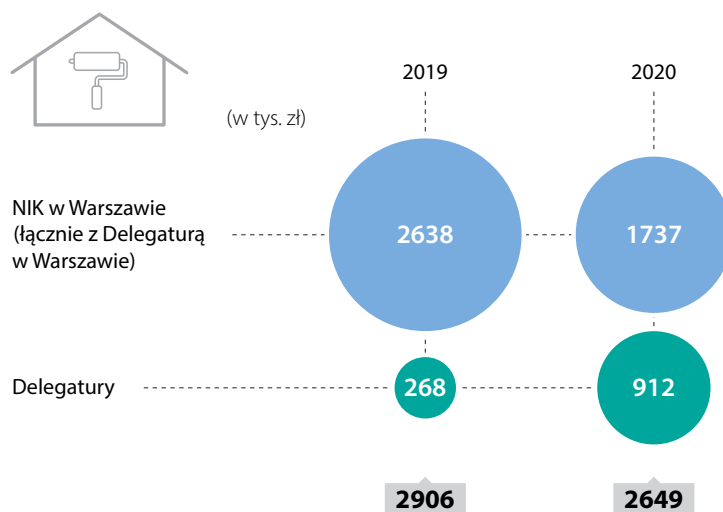
Tabela 12. Struktura zrealizowanych w 2020 r. wydatków na roboty remontowo-budowlane

| Lp. | Wyszczególnienie | Kwota (w tys. zł) | Struktura (w %) |
|-----------|--|----------------------|--------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| I | Prace remontowo-budowlane | 2 649 | 63,0 |
| 1 | NIK w Warszawie | 1 737 | 41,3 |
| 1.1 | OS Goławice – remont ogrodzenia | 588 | 14,0 |
| 1.2 | Bud. B – remont pomieszczeń biurowych | 475 | 11,3 |
| 1.3 | Bud. B – remont łazienek i pomieszczeń gospodarczych | 249 | 5,9 |
| 1.4 | Bud. A i B – remont instalacji hydrantowej | 193 | 4,6 |
| 1.5 | Bud. B – wykonanie zabezpieczeń biernych stref p. poż. | 119 | 2,8 |
| 1.6 | Remont zadaszenia basenu w Ośrodku Szkoleniowym NIK | 94 | 2,2 |
| 1.7 | Pozostałe roboty remontowe | 19 | 0,5 |
| 2 | Delegatury NIK | 912 | 21,7 |
| 2.1 | Remont budynku Delegatury NIK w Łodzi | 658 | 15,7 |
| 2.2 | Remont elewacji budynku Delegatury NIK w Bydgoszczy | 115 | 2,7 |
| 2.3 | Przegląd i konserwacja instalacji elektrycznych i oświetlenia oraz konserwacje i usuwanie awarii w budynku Delegatury NIK w Katowicach | 34 | 0,8 |
| 2.4 | Drobne roboty remontowe w budynku Delegatury NIK w Lublinie | 27 | 0,7 |
| 2.5 | Partycypacja w kosztach prac remontowych prowadzonych przez Zarządcę budynku Delegatury NIK w Gdańsku | 18 | 0,4 |
| 2.6 | Pozostałe roboty remontowe w delegaturach | 60 | 1,4 |
| II | Naprawy i konserwacja sprzętu i środków transportu | 1 556 | 37,0 |
| | Razem | 4 205 | 100,0 |

Na wykonanie robót remontowo-budowlanych w roku 2020 przeznaczone zostały środki w wysokości 2649 tys. zł, z tego w NIK w Warszawie 1737 tys. zł, a w jednostkach terenowych 912 tys. zł.

Znaczący udział w wydatkach na zakup usług remontowych miały prace remontowe w budynku Delegatury NIK w Łodzi o łącznej wartości 658 tys. zł, tj. 15,7% kwoty środków wydatkowanych w ramach robót remontowo-budowlanych. Na remont ogrodzenia w OS NIK w Goławicach przeznaczono 588 tys. zł, tj. 14% środków wydatkowanych w ramach robót remontowo-budowlanych. Kolejną pozycją był remont pomieszczeń biurowych w budynku NIK w Warszawie, na który wydatkowano kwotę 475 tys. zł, tj. 11,3% ogólnej kwoty środków przeznaczonych na zakup usług remontowych w NIK. Dodatkowo wykonano szereg prac remontowych w terenowych jednostkach organizacyjnych NIK, tj. w Delegaturze NIK w Bydgoszczy, Katowicach, Lublinie, Gdańsku. Wszelkie nakłady poniesione na prace remontowe miały na celu poprawę warunków pracy i infrastruktury technicznej budynków oraz utrzymanie w należytym stanie majątku Skarbu Państwa.

Infografika 43. Nakłady na remonty budynków w latach 2019–2020



Wydatki majątkowe

Środki planowane na wydatki majątkowe w wysokości 14 443 tys. zł wykorzystano w 100%. Na zakup gotowych składników majątkowych wydatkowano kwotę 12 010 tys. zł, tj. 83,2% ogółu wydatków majątkowych, z czego 50,3% środków przeznaczono na zakup siedziby na potrzeby delegatury NIK w Kielcach, a 12,7% na zakup sprzętu komputerowego. Kwotę 2433 tys. zł, tj. 16,8% wydatków, przeznaczono na sfinansowanie prac adaptacyjno-modernizacyjnych obiektów NIK m.in. w Opolu, Wrocławiu, Katowicach, Gdańsku, Warszawie.

Tabela 13. Struktura wydatków majątkowych w 2020 r.

| Lp. | Wyszczególnienie | Wydatki (w tys. zł) | Struktura (w %) |
|----------|--|---------------------|-----------------|
| I | Zakup gotowych składników majątkowych, z tego: | 12 010 | 83,2 |
| 1. | Budynki | 7 260 | 50,3 |
| 1.1. | Zakup siedziby na potrzeby delegatury w Kielcach | 7 260 | 50,3 |
| 2 | Sprzęt komputerowy | 1 829 | 12,7 |
| 2.1 | Dostawa routerów | 467 | 3,2 |
| 2.2 | Dostawa systemu TAP | 285 | 2,0 |
| 2.3 | Rozbudowa systemu zdalnego dostępu | 232 | 1,6 |
| 2.4 | Wymiana serwerów dla systemu WLAN | 197 | 1,4 |
| 2.5 | Rozbudowa przełączników FC | 196 | 1,4 |
| 2.6 | Dostawa urządzeń access point (AP) | 154 | 1,0 |
| 2.7 | Dostawa serwera NAS | 132 | 0,9 |
| 2.8 | Rozwój systemów bezpieczeństwa | 85 | 0,6 |
| 2.9 | Modernizacja systemu ATP | 81 | 0,6 |
| 3 | Urządzenia techniczne | 251 | 1,7 |
| 3.1 | Zakup urządzeń monitorujących i podwyższających normy bezpieczeństwa informacji niejawnych | 100 | 0,7 |
| 3.2 | System pomiaru temperatury | 49 | 0,3 |
| 3.3 | System pomiaru temperatury w budynku B | 42 | 0,3 |
| 3.4 | Zakup kamery termowizyjnej do Delegatury NIK we Wrocławiu | 30 | 0,2 |
| 3.5 | Dostawa i montaż systemu zdalnego pomiaru temperatury ciała ludzkiego | 30 | 0,2 |

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2020

| Lp. | Wyszczególnienie | Wydatki (w tys. zł) | Struktura (w %) |
|--------------|--|------------------------|--------------------|
| 4. | Transport | 975 | 6,8 |
| 4.1 | Zakup samochodów osobowych | 975 | 6,8 |
| 5. | Wyposażenie | 61 | 0,4 |
| 5.1 | Immunoanalizator fluorescencyjny | 29 | 0,2 |
| 5.2 | Aparat do terapii falami uderzeniowymi | 20 | 0,1 |
| 5.3 | Patelnia gazowa | 12 | 0,1 |
| 6 | Wartości niematerialne i prawne | 1 634 | 11,3 |
| 6.1 | Modernizacja systemu ATP | 820 | 5,7 |
| 6.2 | Dostawa i upgrade licencji bazodanowych | 607 | 4,2 |
| 6.3 | Rozwój systemów bezpieczeństwa | 107 | 0,7 |
| 6.4 | Oprogramowanie różne | 100 | 0,7 |
| II. | Nakłady na adaptację i modernizację obiektów NIK, z tego: | 2 433 | 16,8 |
| 1 | Bud. A i B – modernizacja układów zasilania | 532 | 3,7 |
| 2 | Przebudowa i rozbudowa systemu klimatyzacji w siedzibie NIK w Warszawie | 484 | 3,3 |
| 3 | Przebudowa budynku i adaptacja nabytych lokali przy ul. Krakowskiej 28A (Delegatura NIK w Opolu) | 950 | 6,6 |
| 4 | Adaptacja budynku na potrzeby delegatury (Delegatura NIK we Wrocławiu) | 180 | 1,2 |
| 5 | OS Goławice – rozbudowa systemu BMS | 113 | 0,8 |
| 6 | Modernizacja systemów technicznych, instalacji elektrycznej i okablowania strukturalnego oraz serwerowni łącznie z instalacją klimatyzacji i UPS-ów w delegaturze NIK w Katowicach | 36 | 0,2 |
| 7 | OS Goławice – przebudowa skrzydła A budynku głównego | 30 | 0,2 |
| 8 | Modernizacja systemu monitoringu Axxon w obiektach Centrali NIK w siedzibie NIK w Warszawie | 26 | 0,2 |
| 9 | Modernizacja instalacji elektrycznej w czterech pokojach biurowych (Delegatura NIK w Opolu) | 25 | 0,2 |
| 10 | Rozbudowa systemu kontroli dostępu Bud. A w siedzibie NIK w Warszawie | 17 | 0,1 |
| 11. | Przebudowa ogrodzenia terenu posesji w delegaturze NIK w Katowicach | 14 | 0,1 |
| 12. | Montaż ekranów zaciemniających w salach konferencyjnych (Delegatura NIK w Opolu) | 10 | 0,1 |
| 13. | Zakup bramki obrotowej z kontrolą dostępu wraz z modernizacją systemu bezpieczeństwa – partycypacja w kosztach nieruchomości w delegaturze NIK w Gdańsku | 9 | 0,1 |
| 14. | Dostosowanie pomieszczenia technicznego (modernizacja instalacji elektrycznej i wentylacji) do eksploatacji przemysłowej niszczarki dokumentów (Delegatura NIK w Opolu) | 7 | 0,0 |
| Razem | | 14 443 | 100,0 |

Uwagi końcowe

W 2020 r. realizacja budżetu była poddawana bieżącej analizie i weryfikacji pod kątem zdyscyplinowania wydatków przez wszystkie jednostki organizacyjne Najwyższej Izby Kontroli. Finansowanie zadań przebiegało na podstawie harmonogramu wydatków budżetowych. Na wniosek jednostek organizacyjnych dokonywane były przesunięcia środków, co pozwoliło na zachowanie płynności finansowej i na bieżące regulowanie płatności. W toku wykonywania budżetu przestrzegano ustawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi. Wydatki dokonywane były z zastosowaniem ustawy – Prawo zamówień publicznych, w sposób racjonalny, oszczędny i celowy.

Zrealizowane dochody budżetowe były przekazywane na rachunek budżetu państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

5. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK

W 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli udzielała zamówień publicznych powyżej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁰.

W 2020 r. udzielono 32 zamówień publicznych na łączną wartość 24 226 245,11 zł, w tym: 13 zamówień publicznych na dostawy o łącznej wartości 8 470 815,19 zł, 11 zamówień publicznych na usługi o łącznej wartości 10 964 532,54 zł oraz 8 zamówień publicznych na roboty budowlane o łącznej wartości 4 790 897,38 zł. Największe pod względem wartości zawartych umów zamówienia publiczne w 2020 r. prezentuje tabela 14.

Tabela 14. Zamówienia publiczne udzielone przez NIK w 2020 r.

| Lp. | Przedmiot zamówienia | Rodzaj | Tryb | Wartość umowy (zł brutto) |
|-----|--|------------------|-------------------------|---------------------------|
| 1. | Grupowe ubezpieczenie na życie pracowników Najwyższej Izby Kontroli i członków ich rodzin ¹¹ | Usługa | Przetarg nieograniczony | 4 287 060,00 |
| 2. | Świadczenie usług transmisji danych w Sieci WAN oraz dostępu do Internetu | Usługa | Przetarg nieograniczony | 2 435 646,00 |
| 3. | Dostawa energii elektrycznej do obiektów NIK | Dostawa | Przetarg nieograniczony | 2 035 146,00 |
| 4. | Dostawa komputerów przenośnych | Dostawa | Przetarg nieograniczony | 1 968 619,92 |
| 5. | Modernizacja układów zasilania budynków A i B | Robota budowlana | Przetarg nieograniczony | 1 749 060,00 |
| 6. | Modernizacja oraz świadczenie usług serwisu dla Systemu WLAN | Usługa | Przetarg nieograniczony | 1 008 600,00 |
| 7. | Modernizacja i świadczenie usług wsparcia technicznego dla systemu klasy ATP | Dostawa | Przetarg nieograniczony | 925 686,40 |
| 8. | Remont budynku Delegatury NIK w Łodzi | Robota budowlana | Przetarg nieograniczony | 650 424,00 |
| 9. | Zapewnienie świadczenia Asysty Technicznej producenta oprogramowania Oracle dla posiadanych przez Najwyższą Izbę Kontroli produktów Oracle | Usługa | Przetarg nieograniczony | 622 872,00 |
| 10. | Przeglądy techniczne i konserwacja systemów wentylacyjno-klimatyzacyjnych oraz urządzeń wentylacyjnych i klimatyzacyjnych | Usługa | Przetarg nieograniczony | 613 204,20 |

W 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli udzieliła zamówień publicznych w następujących trybach:

- przetarg nieograniczony (31 zamówień publicznych), co stanowi 96,9% wszystkich zamówień;
- zamówienie na usługi społeczne (jedno zamówienie publiczne), co stanowi 3,1%.

Jak wynika z powyższego, Najwyższa Izba Kontroli większości (96,9%) zamówień publicznych udzieliła w podstawowym trybie ustawowym. Szczegółową strukturę trybów, w jakich udzielono zamówień publicznych, prezentują tabele 15 i 16.

Tabela 15. Udzielone w 2020 r. zamówienia publiczne, których wartość nie przekroczyła progów unijnych, tj. 139 000 euro dla dostaw i usług oraz 5 350 000 euro dla robót budowlanych

| Tryb udzielenia zamówienia | Dostawy | | Usługi | | Roboty budowlane | |
|--------------------------------|-----------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|------------------|--------------------------|
| | Liczba zamówień | Wartość umów (zł brutto) | Liczba zamówień | Wartość umów (zł brutto) | Liczba zamówień | Wartość umów (zł brutto) |
| Przetarg nieograniczony | 10 | 3 541 362,87 | 7 | 3 034 754,72 | 8 | 4 790 897,38 |
| Zamówienie na usługi społeczne | – | – | 1 | 198 471,82 | – | – |

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

¹¹ Składki opłacane w całości przez pracowników NIK korzystających z ubezpieczenia.

Tabela 16. Udzielone w 2020 r. zamówienia publiczne, których wartość przekroczyła progi unijne, tj. 139 000 euro dla dostaw i usług

| Tryb udzielenia zamówienia | Dostawy | | Usługi | |
|----------------------------|-----------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|
| | Liczba zamówień | Wartość umów (zł brutto) | Liczba zamówień | Wartość umów (zł brutto) |
| Przetarg nieograniczony | 3 | 4 929 452,32 | 3 | 7 731 306,00 |

6. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym

Budżet zadaniowy jest skonsolidowanym planem wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych.

Budżet zadaniowy sporządzany jest w układzie funkcji, zadań i podzadań, wraz z wykazem działań na pierwszy rok realizacji tego planu. Funkcje państwa tworzą główną jednostkę klasyfikacji zadaniowej i grupują wydatki jednego obszaru działalności państwa. NIK została zaliczona 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. 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 zadań. Dla każdego zadania, podzadania i działania 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. Przyjęto, że liczba mierników dla jednego zadania nie powinna przekraczać dwóch (dla podzadania i działania wyznacza się jeden miernik).

W 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli realizowała zadanie 1.7: Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydających środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK, które zostało przypisane do Funkcji 1 „Zarządzanie państwem”, obejmującej następujące podzadania:

- 1.7.1. Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników,
- 1.7.2. Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa,
- 1.7.3. Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej.

Pierwsze dwa podzadania Funkcji 1 dotyczą działalności NIK wykonywanej na zewnątrz, a także aplikacji kontrolerskiej i szkoleń kontrolerów. Trzecie podzadanie związane jest ze współpracą międzynarodową i wzmocnieniem systemu kontroli w państwie.

W 2020 r. na realizację ustalonych zadań i podzadań wydatkowane zostały środki budżetowe w kwocie 298 274 tys. zł. Wyliczeń dokonano, ustalając zakres rzeczowy wydatków dla poszczególnych podzadań z uwzględnieniem stanowisk kontrolerskich i administracyjnych, czasu efektywnie przepracowanego, ewidencjonowanego w systemie kadrowym oraz wydatków ewidencjonowanych w systemie finansowo-księgowym.

Infografika 44. Wydatki NIK w 2020 r. na realizację zadań i podzadań

1.7.
**Ocena działalności organów administracji publicznej,
 Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek
 organizacyjnych wydających środki publiczne
 z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK**

(w tys. zł)

Plan na 2020 r. wg ustawy budżetowej**303 949****Plan po zmianach****298 277****Wykonanie****298 274**

| | |
|---|---------------------------|
| 1.7.1. Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników | 292 533 (98,1%) |
| 1.7.2. Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa | 693 (0,2%) |
| 1.7.3. Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej | 5048 (1,7%) |

Wydatki budżetowe na poszczególne zadania zostały zrealizowane w łącznej wysokości 298 274 tys. zł. We wszystkich podzadaniach wyodrębnione zostały działania, dla których sformułowano cele oraz miernik stopnia realizacji celów.

W 2020 r. wykonano wszystkie zadania zgodnie z planem budżetu w układzie zadaniowym. Proces finansowania poszczególnych działań przebiegał zgodnie z założeniami. Na korektę wydatków miała wpływ zmiana liczby kontrolowanych jednostek, pracochłonność w ramach poszczególnych kontroli oraz przeprowadzanie kontroli doraźnych (skargowe, sprawdzające, rozpoznawcze), których ilość na etapie planowania nie była możliwa do określenia, a także wprowadzone obostrzenia związane z epidemią COVID-19. Niektóre zaplanowane kontrole w 2020 r. są kontynuowane w 2021 r. Istotny wpływ na zmianę struktury wydatków, mają także zdarzenia związane z działalnością kontrolną Najwyższej Izby Kontroli, co do których zapadają decyzje w ciągu roku.

W tabeli 14 przedstawiono wartości celów i mierników na wszystkich poziomach struktury budżetu zadaniowego Najwyższej Izby Kontroli. W działaniach 1.7.1.3., 1.7.3.2. i 1.7.3.4. nie zrealizowano zakładanej wartości mierników.

W przypadku działania 1.7.1.3. mniejsza wartość zrealizowanego miernika od założonego planu spowodowana jest ograniczeniami w podejmowaniu kontroli doraźnych oraz przesunięciami ich terminów rozpoczęcia i zakończenia, spowodowanymi sytuacją epidemiczną w kraju oraz koniecznością zrealizowania w utrudnionych warunkach już wcześniej zaplanowanych kontroli planowych. Natomiast niższa niż zakładano wartość miernika w działaniu 1.7.3.2. wynika z mniejszej liczby zaproszeń do udziału w komisjach i podkomisjach, które wpłynęły do NIK. W działaniu 1.7.3.4. niższa od zakładanej wartość miernika wynika ze zmniejszonej, na skutek panującej w kraju sytuacji epidemiologicznej, liczby organizowanych konferencji i wydarzeń, podczas których pracownicy NIK w latach poprzednich prezentowali referaty.

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2020

Tabela 17. Zadania, cele i mierniki NIK w 2020 r.

| Kod klasyfikacji zadaniowej | Nazwa funkcji/zadania/pod zadania/działania | Cel | Nazwa miernika | Plan 2020 | Wykonanie w 2020 |
|-----------------------------|---|--|---|-----------|------------------|
| 1.7. | Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydających środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK | Wspieranie działań wpływających na sprawne funkcjonowanie państwa i pozytywne oddziaływanie na skuteczność wykonywania zadań finansowanych ze środków publicznych | Procent wydatków publicznych poddanych badaniu w danym roku w ramach kontroli wykonania budżetu państwa | ≥18% | 21% |
| | Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydających środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK | Wspieranie działań wpływających na sprawne funkcjonowanie państwa i pozytywne oddziaływanie na skuteczność wykonywania zadań finansowanych ze środków publicznych | Odsetek wniosków pokontrolnych przyjętych do realizacji przez adresatów wystąpień pokontrolnych | ≥ 60% | 82% |
| 1.7.1. | Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników | Dostarczenie Sejmowi, organom władzy publicznej oraz kierownikom kontrolowanych podmiotów 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 | ≥1950 | 2007 |
| 1.7.1.1. | Przeprowadzanie kontroli wykonania budżetu państwa | Ocena wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw u wybranych dysponentów trzeciego i drugiego stopnia, dysponentów głównych oraz w wybranych samorządach terytorialnych | Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw, skierowanych do podmiotów poddanych kontroli wykonania budżetu państwa | ≥230 | 292 |
| 1.7.1.2. | Przeprowadzanie kontroli planowych | Ocena prawidłowości oraz ocena wykonania zadań w obszarach priorytetowych przyjętych w Planie Pracy NIK na dany rok, w wybranych i przedstawionych w rocznym Planie Kontroli NIK podmiotach | Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny prawidłowości oraz wykonania zadań skierowana do kierowników jednostek poddanych kontroli planowej | ≥1700 | 1785 |
| 1.7.1.3. | Przeprowadzanie kontroli doraźnych | Ocena prawidłowości oraz ocena wykonania zadań w podmiotach wybranych na podstawie bieżących analiz stanu spraw publicznych oraz zgłoszonych do NIK uwag, wniosków i skarg | Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny prawidłowości oraz wykonania zadań skierowanych do kierowników jednostek poddanych kontroli doraźnej | ≥250 | 222 |

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2020

| Kod klasyfikacji zadaniowej | Nazwa funkcji/zadania/pod zadania/działania | Cel | Nazwa miernika | Plan 2020 | Wykonanie w 2020 |
|-----------------------------|--|--|---|------------|------------------|
| 1.7.1.4. | Centralne wspomaganie procesu kontroli | Osiągnięcie należytego poziomu jakości rezultatów czynności kontrolnych poprzez merytoryczne wspomaganie procesów kontrolnych w aspekcie prawnym i metodycznym (opinie, recenzje) | Suma liczby wydanych opinii i recenzji do projektów programów kontroli i informacji o wynikach kontroli oraz liczby uchwał Kolegium NIK i komisji rozstrzygających | ≥1300 | 1602 |
| 1.7.1.5. | Planowanie strategiczne i zarządzanie procesami kontrolnymi | Planowanie strategiczne i operacyjne oraz koordynowanie procesów kontrolnych | Przyjęcie przez Kolegium NIK Sprawozdania z działalności NIK oraz uchwalenie Planu Pracy NIK na kolejny rok | w terminie | w terminie |
| 1.7.1.6. | Podnoszenie kwalifikacji zawodowych kontrolerów | Podniesienie poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji niezbędnych do efektywnego wykonywania czynności kontrolnych | Procent kontrolerów objętych oceną okresową uczestniczących w ciągu roku w co najmniej jednym szkoleniu specjalistycznym | >90% | 91% |
| 1.7.2. | Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa | Przekazanie Sejmowi wiarygodnych informacji i opinii niezbędnych przy debacie na temat absolutorium dla Rady Ministrów oraz informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli | Liczba dokumentów przedstawionych Sejmowi (Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli, inne opracowania) | ≥190 | 213 |
| 1.7.2.1. | Opracowywanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej | Dokonanie analizy i syntezy rezultatów kontroli wykonania budżetu państwa oraz dokonanie oceny wykonania założeń polityki pieniężnej państwa | Terminowość przygotowania Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej | w terminie | w terminie |
| 1.7.2.2. | Opracowanie i przedstawienie raportów dotyczących funkcjonowania państwa w określonych sektorach, przygotowanych z wykorzystaniem wyników kontroli | Dokonanie i przedstawienie w dokumencie analitycznym, syntezy wyników przeprowadzonych kontroli zawartych w Planie pracy NIK, bądź syntez w obszarach istotnych dla funkcjonowania Państwa | Liczba informacji o wynikach kontroli | ≥190 | 215 |
| 1.7.3. | Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej | Zwiększenie wpływu NIK, jako naczelnego organu kontroli państwowej na system kontroli w państwie | Liczba informacji i wzmianek w mediach o działalności i kontrolach NIK | >10500 | 13538 |
| 1.7.3.1. | Współpraca międzynarodowa | Wymiana wiedzy i doświadczeń oraz prowadzenie kontroli równoległych – poprzez współpracę z NOK innych krajów, ETO, organizacjami międzynarodowymi; audyt organizacji międzynarodowych | Liczba zdarzeń w ramach współpracy międzynarodowej (spotkania, seminaria, podpisane porozumienia i umowy, raporty z międzynarodowych kontroli równoległych i audytu organizacji międzynarodowych) | >150 | 162 |

VI. Budżet Najwyższej Izby Kontroli za rok 2020

| Kod klasyfikacji zadaniowej | Nazwa funkcji/zadania/pod zadania/działania | Cel | Nazwa miernika | Plan 2020 | Wykonanie w 2020 |
|-----------------------------|---|--|--|-----------|------------------|
| 1.7.3.2. | Realizacja zadań niekontrolnych wykonywanych na rzecz Sejmu oraz innych organów państwa | Przygotowanie rocznego sprawozdania oraz udział w posiedzeniach komisji i rządowych zespołach problemowych | Liczba posiedzeń komisji sejmowych, w których biorą udział przedstawiciele NIK | >600 | 481 |
| 1.7.3.3. | Współpraca z innymi organami kontroli w państwie | Wzmocnienie więzi instytucjonalnej z wybranymi podmiotami wykonującymi czynności kontrolne w państwie poprzez wymianę informacji i koordynowanie działań – zgodnie z zawartymi umowami | Liczba kontroli wspólnych i zleconych przez NIK | ≥ 70 | 109 |
| 1.7.3.4. | Wzmacnianie systemu kontroli w państwie | Wzmocnienie skuteczności i efektywności czynności kontrolnych i badań audytowych w Polsce poprzez prace nad metodyką oraz upowszechnianie rezultatów | Liczba referatów prezentowanych na konferencjach krajowych oraz publikacji dotyczących audytu i kontroli opublikowanych w wydawnictwach krajowych lub zagranicznych, autorstwa pracowników NIK | >70 | 47 |

Załączniki

- Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. (P/20/001), przeprowadzonych w roku 2020.
- Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2021 r.
 - Wykaz kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym w dniach od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

Załącznik nr 1

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. (P/20/001), przeprowadzonych w roku 2020

| Lp. | Tytuł |
|-----|---|
| 1. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej |
| 2. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu |
| 3. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 03 – Kancelaria Senatu |
| 4. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 04 – Sąd Najwyższy |
| 5. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny |
| 6. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 06 – Trybunał Konstytucyjny |
| 7. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich |
| 8. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji |
| 9. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 10 – Urząd Ochrony Danych Osobowych |
| 10. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze |
| 11. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy |
| 12. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu |
| 13. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 14 – Rzecznik Praw Dziecka |
| 14. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu sądów powszechnych w 2019 r. |
| 15. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz wykonania planów finansowych Funduszu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Funduszu Inwestycji Kapitałowych |
| 16. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 17 – Administracja publiczna oraz wykonania planu finansowego Funduszu Rekompensacyjnego |
| 17. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo oraz wykonania planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym |
| 18. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji |
| 19. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 20 – Gospodarka |
| 20. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 21 – Gospodarka morską |
| 21. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 22 – Gospodarka wodna |
| 22. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 23 – Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej |
| 23. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Promocji Kultury i Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków |
| 24. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 25 – Kultura fizyczna oraz wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów |
| 25. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 26 – Łączność |

| Lp. | Tytuł |
|-----|--|
| 26. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonania planu finansowego Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców |
| 27. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w częściach: 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka, 67 – Polska Akademia Nauk oraz wykonania planu finansowego Polskiej Akademii Nauk |
| 28. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Agencji Mienia Wojskowego |
| 29. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna) |
| 30. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 29 – Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna) |
| 31. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 30 – Oświata i wychowanie |
| 32. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w częściach: 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne, 63 – Rodzina oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Solidarnościowego |
| 33. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w częściach: 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi oraz 35 – Rynki rolne |
| 34. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 34 – Rozwój regionalny |
| 35. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy |
| 36. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 39 – Transport oraz wykonania planu finansowego Funduszu Dróg Samorządowych |
| 37. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 40 – Turystyka |
| 38. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 41 – Środowisko |
| 39. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej oraz Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej |
| 40. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne |
| 41. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne |
| 42. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonania planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych |
| 43. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w częściach 47 – Energia, 48 – Gospodarka złożami kopalni oraz wykonania planu finansowego Funduszu Niskoemisyjnego Transportu |
| 44. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 49 – Urząd Zamówień Publicznych |
| 45. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 50 – Urząd Regulacji Energetyki |
| 46. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa |
| 47. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów |
| 48. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych |
| 49. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna) |
| 50. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (niejawna) |

Załączniki

| Lp. | Tytuł |
|-----|--|
| 51. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 58 – Główny Urząd Statystyczny |
| 52. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 59 – Agencja Wywiadu (niejawna) |
| 53. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy |
| 54. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej |
| 55. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 62 – Rybołówstwo |
| 56. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 64 – Główny Urząd Miar |
| 57. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 65 – Polski Komitet Normalizacyjny |
| 58. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta |
| 59. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki |
| 60. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 69 – Żegluga śródlądowa |
| 61. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 71 – Urząd Transportu Kolejowego |
| 62. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji |
| 63. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej |
| 64. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 74 – Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej |
| 65. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 75 – Rządowe Centrum Legislacji |
| 66. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej |
| 67. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa |
| 68. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 80 – Regionalne izby obrachunkowe |
| 69. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego |
| 70. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej |
| 71. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/02 – województwo dolnośląskie |
| 72. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/04 – województwo kujawsko-pomorskie |
| 73. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/06 – województwo lubelskie |
| 74. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/08 – województwo lubuskie |
| 75. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/10 – województwo łódzkie |
| 76. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/12 – województwo małopolskie |
| 77. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/14 – województwo mazowieckie |
| 78. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/16 – województwo opolskie |
| 79. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/18 – województwo podkarpackie |
| 80. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/20 – województwo podlaskie |
| 81. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/22 – województwo pomorskie |
| 82. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/24 – województwo śląskie |

| Lp. | Tytuł |
|-----|--|
| 83. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/26 – województwo świętokrzyskie |
| 84. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/28 – województwo warmińsko-mazurskie |
| 85. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/30 – województwo wielkopolskie |
| 86. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 85/32 – województwo zachodniopomorskie |
| 87. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 86 – wykonanie budżetów samorządowych kolegiów odwoławczych w 2019 r. |
| 88. | Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury |
| 89. | Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2019 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacji zadań finansowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej |
| 90. | Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2019 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacji zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej |
| 91. | Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2019 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych |
| 92. | Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2019 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej |
| 93. | Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2019 r. planu finansowego Rzecznika Finansowego |
| 94. | Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2019 r. planu finansowego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego |
| 95. | Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2019 r. planu finansowego państwowej osoby prawnej – Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka |
| 96. | Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2019 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej oraz realizacji programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej |
| 97. | Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2019 r. planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego |
| 98. | Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2019 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie |
| 99. | Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2019 r. planu finansowego Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji |

Załącznik nr 2

Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zatwierdzonych przez Prezesa NIK w dniach od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2021 r.

| Lp. | Tytuł | Nr kontroli | JONIK | Dział administracji wg planu pracy |
|-----|--|----------------------|---|------------------------------------|
| 1. | Informatyzacja procesu zamówień publicznych | P/19/003 | Departament Administracji Publicznej | Informatyzacja |
| 2. | Realizacja Programu Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (OSE) | P/19/004 | Departament Administracji Publicznej | Informatyzacja |
| 3. | Realizacja zadań administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy humanitarnej poza granicami Polski | P/19/005 | Departament Administracji Publicznej | Sprawy zagraniczne |
| 4. | Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w perspektywie finansowej 2014–2020 | P/19/006 | Departament Administracji Publicznej | Rozwój regionalny |
| 5. | Wdrożenie przez administrację publiczną regulacji dotyczących ochrony danych osobowych po wejściu w życie RODO | P/19/007 | Departament Administracji Publicznej | Informatyzacja |
| 6. | Udzielanie zamówień centralnych i wspólnych | P/20/003 | Departament Administracji Publicznej | Administracja publiczna |
| 7. | Realizacja usług publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP | P/20/004 | Departament Administracji Publicznej | Informatyzacja |
| 8. | Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r. | P/20/001 P/20/002 | Departament Budżetu i Finansów | Budżet/Finanse publiczne |
| 9. | Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego | P/19/008 | Departament Budżetu i Finansów | Budżet |
| 10. | Prawidłowość sprawozdań finansowych sporządzanych przez państwowe jednostki budżetowe | P/19/009 | Departament Budżetu i Finansów | Finanse publiczne |
| 11. | Tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym | P/19/010 | Departament Budżetu i Finansów | Instytucje finansowe |
| 12. | Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków | P/19/011 | Departament Budżetu i Finansów | Administracja publiczna |
| 13. | System monitorowania przewozu towarów akcyzowych | P/19/012 | Departament Budżetu i Finansów | Administracja publiczna |
| 14. | Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych | P/19/013 | Departament Budżetu i Finansów | Finanse publiczne |
| 15. | Egzekwowanie zaległości podatkowych | P/20/010 | Departament Budżetu i Finansów | Finanse publiczne |
| 16. | Lokalne bezpieczeństwo energetyczne | P/19/014 | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Energia |
| 17. | Realizacja zadań przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej | P/19/015 | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Administracja publiczna |
| 18. | Sprawowanie nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa | P/19/016 | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Gospodarka |
| 19. | Zarządzanie portfelem kapitałowym i inwestycyjnym Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. oraz podmiotów powiązanych | P/19/017 | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Gospodarka |
| 20. | Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, przeznaczonymi na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych | P/19/018 | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Gospodarka |
| 21. | Realizacja wybranych projektów flagowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. | P/19/019 | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Gospodarka |

| Lp. | Tytuł | Nr kontroli | JONIK | Dział administracji wg planu pracy |
|-----|--|-------------|---|---|
| 22. | Wsparcie rozwoju elektromobilności | P/19/020 | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Gospodarka |
| 23. | Rozwój sektora kosmicznego | P/19/021 | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Gospodarka |
| 24. | Działalność wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców | P/20/013 | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Gospodarka |
| 25. | Gospodarka finansowa instytutów badawczych | P/20/014 | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Gospodarka |
| 26. | Realizacja procedur zakupowych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa | P/20/017 | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Gospodarka |
| 27. | Bariery rozwoju transportu intermodalnego | P/18/032 | Departament Infrastruktury | Transport |
| 28. | Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych | P/19/030 | Departament Infrastruktury | Żegluga śródlądowa |
| 29. | Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe | P/19/031 | Departament Infrastruktury | Transport |
| 30. | Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach | P/19/032 | Departament Infrastruktury | Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo |
| 31. | Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach | P/19/033 | Departament Infrastruktury | Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo |
| 32. | Realizacja programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych” | P/19/034 | Departament Infrastruktury | Transport |
| 33. | Bezpieczeństwo eksploatacji pasażerskiego taboru kolejowego | P/20/028 | Departament Infrastruktury | Transport |
| 34. | Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych | P/19/023 | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego | Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego |
| 35. | Ochrona narodowego zasobu archiwalnego | P/19/024 | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego | Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego |
| 36. | Finansowanie badań podstawowych | P/19/025 | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego | Szkolnictwo wyższe i nauka |
| 37. | Funkcjonowanie ośrodków sportu i rekreacji | P/19/026 | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego | Kultura fizyczna |
| 38. | Rozwój aktywności fizycznej dzieci i młodzieży | P/19/027 | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego | Kultura fizyczna |
| 39. | Kształcenie dzieci rodziców powracających do kraju oraz dzieci cudzoziemców | P/19/028 | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego | Oświata i wychowanie |
| 40. | Kształcenie w szkołach specjalnych | P/20/021 | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego | Oświata i wychowanie |
| 41. | Kształcenie cudzoziemców na polskich uczelniach | P/20/023 | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego | Szkolnictwo wyższe i nauka |
| 42. | Strategiczne programy badań naukowych | P/20/024 | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego | Szkolnictwo wyższe i nauka |
| 43. | Realizacja prac rozwojowych na rzecz resortu obrony narodowej w latach 2013–2016 (stan realizacji I półrocze 2018 r.) | P/17/035 | Departament Obrony Narodowej | Obrona narodowa |

Załączniki

| Lp. | Tytuł | Nr kontroli | JONIK | Dział administracji wg planu pracy |
|-----|--|-------------|--|--|
| 44. | Tworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej – POUFNA | P/18/035 | Departament Obrony Narodowej | Obrona narodowa |
| 45. | Osiągnięcie zakładanych zdolności operacyjnych podsystemu rozpoznania obrazowego SZ RP – POUFNA | P/19/035 | Departament Obrony Narodowej | Obrona narodowa |
| 46. | Sporządzanie i realizacja Planów Inwestycji Budowlanych w resorcie obrony narodowej | P/19/036 | Departament Obrony Narodowej | Obrona narodowa |
| 47. | Przygotowanie i realizacja budowy Muzeum Wojska Polskiego | P/20/034 | Departament Obrony Narodowej | Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego |
| 48. | Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości | P/19/038 | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego | Sprawiedliwość |
| 49. | Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA | P/19/039 | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego | Sprawy wewnętrzne |
| 50. | Bezpieczeństwo osadzonych | P/19/040 | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego | Sprawiedliwość |
| 51. | Funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego | P/20/035 | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego | Sprawy wewnętrzne |
| 52. | Funkcjonowanie Służby Ochrony Państwa - POUFNA | P/20/036 | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego | Sprawy wewnętrzne |
| 53. | Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie | P/19/041 | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny | Zabezpieczenie społeczne |
| 54. | Realizacja zadań zleczanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych organizacjom pozarządowym | P/19/042 | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny | Zabezpieczenie społeczne |
| 55. | Opieka nad dziećmi w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych | P/19/043 | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny | Rodzina |
| 56. | Działalność Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego, w tym realizacja Programu Wieloletniego Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy | P/20/039 | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny | Praca |
| 57. | Rehabilitacja lecznicza realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji rentowej | P/20/040 | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny | Zabezpieczenie społeczne |
| 58. | Realizacja Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020 | P/19/045 | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi | Gospodarka morską |
| 59. | Państwowa hodowla koni w Polsce | P/19/046 | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi | Rolnictwo |
| 60. | Wspieranie środkami publicznymi systemu ubezpieczeń rolniczych | P/19/047 | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi | Rolnictwo |
| 61. | Przeciwdziałanie niedoborom wody w rolnictwie | P/20/043 | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi | Rolnictwo |
| 62. | Gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych. | P/20/044 | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi | Rolnictwo |
| 63. | Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP) | P/19/048 | Departament Środowiska | Środowisko |

| Lp. | Tytuł | Nr kontroli | JONIK | Dział administracji wg planu pracy |
|-----|---|-------------|--------------------------|------------------------------------|
| 64. | Realizacja zadań administracji rządowej w procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach | P/19/049 | Departament Środowiska | Środowisko |
| 65. | Szacowanie szkód łowieckich w uprawach rolnych oraz wypłacanie odszkodowań | P/19/050 | Departament Środowiska | Środowisko |
| 66. | Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie | P/19/051 | Departament Środowiska | Gospodarka wodna |
| 67. | Audyt finansowy Funduszu Przeworności OECD za 2019 r. | P/20/047 | Departament Strategii | Finanse publiczne |
| 68. | Dostępność lecznictwa psychiatrycznego dla dzieci i młodzieży (w latach 2017–2019) | P/19/059 | Departament Zdrowia | Zdrowie |
| 69. | Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 | P/19/060 | Departament Zdrowia | Zdrowie |
| 70. | Dostępność opieki długoterminowej finansowanej ze środków NFZ | P/19/061 | Departament Zdrowia | Zdrowie |
| 71. | Organizacja, dostępność i jakość diagnostyki patomorfologicznej | P/19/062 | Departament Zdrowia | Zdrowie |
| 72. | Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2019 r. | P/20/052 | Departament Zdrowia | Zdrowie |
| 73. | Zapewnienie opiekunom pacjentów niesamodzielnych właściwych warunków pobytu w szpitalu | P/19/064 | Delegatura w Białymstoku | Zdrowie |
| 74. | Segregacja odpadów komunalnych na terenie województwa podlaskiego | P/19/065 | Delegatura w Białymstoku | Środowisko |
| 75. | Postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) na terenie miast | P/19/066 | Delegatura w Bydgoszczy | Środowisko |
| 76. | Wsparcie dla potrzebujących schronienia matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży | P/19/067 | Delegatura w Bydgoszczy | Rodzina |
| 77. | Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim | P/20/058 | Delegatura w Bydgoszczy | Sprawy wewnętrzne |
| 78. | Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego | P/19/068 | Delegatura w Gdańsku | Gospodarka morską |
| 79. | Efektywność i oszczędność wydatków ponoszonych przez producentów energii elektrycznej na zaopatrzenie w węgiel kamienny | P/18/066 | Delegatura w Katowicach | Energia |
| 80. | Szkolenie podoficerów i szeregowych zawodowych w jednostkach szkoleniowych | P/18/069 | Delegatura w Katowicach | Obrona narodowa |
| 81. | Realizacja „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2017–2020” | P/19/069 | Delegatura w Katowicach | Sprawiedliwość |
| 82. | Wypłaty świadczenia rekompensacyjnego z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla oraz z tytułu zaprzestania pobierania bezpłatnego węgla przez osoby niebędące pracownikami przedsiębiorstwa górniczego | P/19/071 | Delegatura w Katowicach | Energia |
| 83. | Eliminacja z obrotu paliw stałych niespełniających norm jakościowych | P/20/060 | Delegatura w Katowicach | Środowisko |
| 84. | Wsparcie osób z autyzmem i zespołem Aspergera w przygotowaniu do samodzielnego funkcjonowania | P/19/073 | Delegatura w Kielcach | Praca |
| 85. | Audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego | P/19/074 | Delegatura w Kielcach | Administracja publiczna |
| 86. | Indywidualizacja kształcenia po wprowadzeniu zmian w przepisach oświatowych | P/19/075 | Delegatura w Kielcach | Oświata i wychowanie |
| 87. | Opieka nad pacjentkami w przypadkach poronień i martwych urodzeń | P/20/063 | Delegatura w Kielcach | Zdrowie |

Załączniki

| Lp. | Tytuł | Nr kontroli | JONIK | Dział administracji wg planu pracy |
|------|--|-------------|------------------------|--|
| 88. | Działalność Tarnowskiego Kłostu Przemysłowego SA w Tarnowie | P/19/076 | Delegatura w Krakowie | Rozwój regionalny |
| 89. | Zapobieganie rozprzestrzenianiu się barszczy kaukaskich w Polsce | P/19/077 | Delegatura w Krakowie | Środowisko |
| 90. | Profilaktyka wad postawy u dzieci i młodzieży w szkołach publicznych | P/19/078 | Delegatura w Krakowie | Oświata i wychowanie |
| 91. | Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce | P/19/079 | Delegatura w Krakowie | Środowisko |
| 92. | Dostępność terapii protonowej i wykorzystanie cyklotronów w Centrum Cyklotronowym Bronowice w Krakowie | P/20/065 | Delegatura w Krakowie | Zdrowie |
| 93. | Szybka Kolej Aglomeracyjna w aglomeracji krakowskiej – linia SKA1: Kraków Lotnisko – Wieliczka Rynek-Kopalnia | P/20/066 | Delegatura w Krakowie | Transport |
| 94. | Bezpieczeństwo żywności | P/19/084 | Delegatura w Łodzi | Zdrowie |
| 95. | System bezpieczeństwa obrotu środkami ochrony roślin | P/19/086 | Delegatura w Łodzi | Rolnictwo |
| 96. | Korzystanie z obiektów Centralnego Ośrodka Sportu przez osoby niepełnosprawne | P/19/087 | Delegatura w Łodzi | Kultura fizyczna |
| 97. | Dzierżawa i użytkowanie jezior i obwodów rybackich Skarbu Państwa | P/19/088 | Delegatura w Łodzi | Rybołówstwo |
| 98. | Zapobieganie zagrożeniom ze strony składowisk pozakładowych z terenu województwa łódzkiego | P/19/112 | Delegatura w Łodzi | Środowisko |
| 99. | Zabezpieczenie szkół przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi | P/20/070 | Delegatura w Łodzi | Sprawy wewnętrzne |
| 100. | Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem tworzyw sztucznych | P/20/071 | Delegatura w Łodzi | Zdrowie |
| 101. | Utrzymanie obiektów mostowych i przepustów w ciągu dróg publicznych w województwie łódzkim | P/20/072 | Delegatura w Łodzi | Transport |
| 102. | Nadzór nad robotami drogowymi prowadzonymi na drogach lokalnych w województwie lubelskim | P/19/080 | Delegatura w Lublinie | Transport |
| 103. | Funkcjonowanie systemu zwrotu podatku od towarów i usług podróżnym („Tax Free”) na wschodniej granicy RP | P/19/081 | Delegatura w Lublinie | Finanse publiczne |
| 104. | Optymalizacja kosztów energii elektrycznej w jednostkach sektora finansów publicznych | P/19/083 | Delegatura w Lublinie | Energia |
| 105. | Działalność spółek komunalnych w województwie lubelskim | P/20/068 | Delegatura w Lublinie | Gospodarka |
| 106. | Realizacja projektów z zakresu dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz rewitalizacji obszarów miejskich finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego | P/19/090 | Delegatura w Olsztynie | Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego |
| 107. | Zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych | P/20/073 | Delegatura w Olsztynie | Gospodarka wodna |
| 108. | Realizacja projektów z zakresu bioróżnorodności finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego | P/19/091 | Delegatura w Opolu | Środowisko |
| 109. | Realizacja przez gminy obowiązku w zakresie dowożenia niepełnosprawnych dzieci i młodzieży do szkół i placówek oświatowych | P/19/092 | Delegatura w Opolu | Oświata i wychowanie |

| Lp. | Tytuł | Nr kontroli | JONIK | Dział administracji wg planu pracy |
|------|---|---------------------------------------|-----------------------------|---|
| 110. | Przeciwdziałanie depopulacji Opolszczyzny | P/19/093 | Delegatura w Opolu | Administracja publiczna |
| 111. | Resocjalizacja osób pozbawionych wolności poprzez aktywizację zawodową | P/20/075 | Delegatura w Opolu | Sprawiedliwość |
| 112. | Akredytacja podmiotów leczniczych | P/19/095 | Delegatura w Poznaniu | Zdrowie |
| 113. | Nadzór nad przywozem spoza UE przesyłek pocztowych i kurierskich o niskich wartościach | P/19/096 | Delegatura w Poznaniu | Administracja publiczna |
| 114. | Monitorowanie niepożądanych działań leków | P/19/097 | Delegatura w Poznaniu | Zdrowie |
| 115. | Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych | P/20/076 | Delegatura w Poznaniu | Zdrowie |
| 116. | Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne | P/18/096 | Delegatura w Rzeszowie | Zabezpieczenie społeczne |
| 117. | Działalność ośrodków doradztwa rolniczego | P/19/098 | Delegatura w Rzeszowie | Rozwój wsi |
| 118. | Organizacja i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych na wschodniej granicy RP | P/19/099 | Delegatura w Rzeszowie | Administracja publiczna |
| 119. | Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską | P/19/100 | Delegatura w Rzeszowie | Administracja publiczna |
| 120. | Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo | megainformacja (P/20/078 + 4 doraźne) | Delegatura w Rzeszowie | Turystyka |
| 121. | Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej | P/19/101 | Delegatura w Szczecinie | Kultura fizyczna |
| 122. | Ruch pojazdów przeciążonych na obszarach zurbanizowanych | P/20/082 | Delegatura w Szczecinie | Transport |
| 123. | Gospodarowanie nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego w miejscowościach turystycznych województwa zachodniopomorskiego | P/20/083 | Delegatura w Szczecinie | Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo |
| 124. | Nadzór wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego | P/19/103 | Delegatura w Warszawie | Administracja publiczna |
| 125. | Realizacja przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez jednostki samorządu terytorialnego | P/19/104 | Delegatura w Warszawie | Administracja publiczna |
| 126. | Funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego | P/19/105 | Delegatura w Warszawie | Zdrowie |
| 127. | Przygotowanie oraz wykorzystanie obiektów na Światowe Igrzyska Sportowe – The World Games 2017 | P/18/106 | Delegatura we Wrocławiu | Kultura fizyczna |
| 128. | Funkcjonowanie i rozwój transportu publicznego w miastach na prawach powiatu województwa dolnośląskiego | P/19/108 | Delegatura we Wrocławiu | Transport |
| 129. | Centralizacja podatku VAT w jednostkach samorządu terytorialnego | P/19/109 | Delegatura we Wrocławiu | Administracja publiczna |
| 130. | Organizacja i funkcjonowanie państwowych wyższych szkół zawodowych w województwie dolnośląskim | P/20/086 | Delegatura we Wrocławiu | Szkolnictwo wyższe i nauka |
| 131. | Udzielanie pomocy finansowej producentom drobiu w województwie lubuskim, w związku z epizootią grypy ptaków | P/19/110 | Delegatura w Zielonej Górze | Rolnictwo |
| 132. | Urządzanie i utrzymanie pasów przeciwpożarowych przy liniach kolejowych w województwie lubuskim | P/19/111 | Delegatura w Zielonej Górze | Transport |
| 133. | Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa | P/20/089 | Delegatura w Zielonej Górze | Środowisko |

Załącznik nr 3

Wykaz kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym w dniach od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.

* Kontrole, z których do 31.03.2021 r. zatwierdzono informacje o wynikach kontroli oznaczono pogrubieniem.

| Lp. | Tytuł | Numer kontroli | Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę | Liczba kontroli jednostkowych | Omówienie kontroli str. Uwagi |
|-----|--|---------------------|---|-------------------------------|-------------------------------|
| 1. | Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego | D/20/502 | Departament Administracji Publicznej | 5 | 105 |
| 2. | Skuteczność urzędów skarbowych w zakresie opodatkowania przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych | I/20/001/KBF | Departament Budżetu i Finansów | 5 | |
| 3. | Zagospodarowanie majątku zlikwidowanych Wydziałów Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów Rzeczypospolitej Polskiej | I/20/001/KGP | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | 1 | 132 |
| 4. | Wybrane aspekty działalności Grupy Azoty SA oraz spółek zależnych | I/20/002/KGP | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | 2 | |
| 5. | Realizacja procedur zakupowych przez spółki Skarbu Państwa | R/19/002/KGP | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | 1 | |
| 6. | Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych przez urzędy morskie | I/20/001/KIN | Departament Infrastruktury | 2 | 81 |
| 7. | Utrzymanie komunalnych budynków mieszkalnych | I/20/002/KIN | Departament Infrastruktury | 3 | |
| 8. | Realizacja wniosków skierowanych przez NIK na podstawie wyników kontroli P/16/029 „Bezpieczeństwo na przejściach i przejazdach kolejowo-drogowych” | K/19/003/KIN | Departament Infrastruktury | 7 | |
| 9. | Zakup produkcji zewnętrznej przez Telewizję Polską S.A. | R/20/002/KNO | Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego | 1 | |
| 10. | Realizacja zadań obronnych finansowanych z dotacji celowej Ministra Obrony Narodowej dla Funduszu Dróg Samorządowych | I/20/004/KON | Departament Obrony Narodowej | 3 | 117 |
| 11. | Powołanie 18 Dywizji Zmechanizowanej w kontekście zadań wynikających z procesu planowania i programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP | R/19/001/KON | Departament Obrony Narodowej | 2 | 118 |
| 12. | Prawidłowość korzystania z wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych określonych w art. 4d ust.1 pkt 8 tej ustawy | D/19/502 | Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego | 10 | 130 |
| 13. | Rehabilitacja lecznicza realizowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach prewencji rentowej | R/19/003/KPS | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny | 1 | 165 |
| 14. | Wykonanie zadań w zakresie interwencji kryzysowej przez powiaty | R/19/004/KPS | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny | 2 | 165 |
| 15. | Nadzór i kontrola wojewody nad działalnością domów pomocy społecznej | R/20/001/KPS | Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny | 2 | 166 |

| Lp. | Tytuł | Numer kontroli | Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę | Liczba kontroli jednostkowych | Omówienie kontroli str. Uwagi |
|-----|---|---------------------|---|-------------------------------|--|
| 16. | Zarządzanie ELEWARR sp. z o. o. | I/20/001/KRR | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi | 2 | 87 |
| 17. | Nadzór nad przestrzeganiem zasad bioasekuracji gospodarstw na obszarach nieobjętych chorobą afrykańskiego pomoru świń | I/20/002/KRR | Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi | 3 | 86 |
| 18. | Funkcjonowanie Wolskiego Centrum Zdrowia Psychicznego | R/19/002/KZD | Departament Zdrowia | 1 | 148 |
| 19. | Funkcjonowanie Instytutu Matki i Dziecka w Warszawie | R/19/003/KZD | Departament Zdrowia | 1 | 147 |
| 20. | Organizacja pracy i zakres obowiązków administracyjnych personelu medycznego w ambulatoryjnej opiece zdrowotnej | R/20/001/KZD | Departament Zdrowia | 2 | 26 |
| 21. | Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo na terenie województwa podlaskiego | I/20/001/LBI | Delegatura w Białymstoku | 10 | 92 (wyniki w megainformacji LRZ P/20/078) |
| 22. | Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych | I/20/001/LBY | Delegatura w Bydgoszczy | 6 | 68 |
| 23. | Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym | I/20/002/LBY | Delegatura w Bydgoszczy | 6 | 73 |
| 24. | Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów | R/20/003/LBY | Delegatura w Bydgoszczy | 2 | 89 |
| 25. | Regulowanie stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych przez Miasto Bydgoszcz pod drogi publiczne | S/20/004/LBY | Delegatura w Bydgoszczy | 1 | |
| 26. | Realizacja przez Miasto Gdańsk zadań związanych z funkcjonowaniem szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby prawne, niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne | S/19/001/LGD | Delegatura w Gdańsku | 1 | |
| 27. | Funkcjonowanie szpitalnych oddziałów ratunkowych w województwie śląskim | I/19/007/LKA | Delegatura w Katowicach | 5 | 142 |
| 28. | Zamykanie gminnych składowisk odpadów komunalnych oraz rekultywacja terenów poskładowiskowych | I/20/003/LKA | Delegatura w Katowicach | 5 | 176 |
| 29. | Wykonanie wniosków z kontroli nr P/18/076 – Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w gminach turystycznych | K/19/009/LKA | Delegatura w Katowicach | 3 | |
| 30. | Wykonanie wniosków z kontroli nr P/18/003 – Działanie organów administracji publicznej na rzecz ujawniania prawa własności nieruchomości w księgach wieczystych | K/19/010/LKA | Delegatura w Katowicach | 3 | |
| 31. | Przygotowanie systemu ochrony zdrowia do działania w sytuacji stwierdzenia wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych | R/20/001/LKA | Delegatura w Katowicach | 7 | 138 |
| 32. | Przygotowanie realizacji termomodernizacji budynków mieszkalnych, w których udziały posiada Gmina Piekary Śląskie, współfinansowanej przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach | S/19/008/LKA | Delegatura w Katowicach | 3 | |

Załączniki

| Lp. | Tytuł | Numer kontroli | Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę | Liczba kontroli jednostkowych | Omówienie kontroli str. Uwagi |
|-----|--|---------------------|---|-------------------------------|--|
| 33. | Sporządzenie taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, jej zatwierdzenie i wprowadzenie | I/19/013/LKI | Delegatura w Kielcach | 2 | |
| 34. | Przygotowanie i realizacja Regionalnego Programu Zdrowotnego w zakresie zapobiegania i wczesnego wykrywania cukrzycy typu 2 | I/20/001/LKI | Delegatura w Kielcach | 2 | 146 |
| 35. | Utrzymanie i wykorzystanie wschodniego szlaku rowerowego Green Velo na terenie województwa świętokrzyskiego | I/20/003/LKI | Delegatura w Kielcach | 4 | 92 (wyniki w megainformacji LRZ P/20/078) |
| 36. | Ochrona zabytków archeologicznych odkrytych w związku z realizacją inwestycji budowlanych | K/19/012/LKI | Delegatura w Kielcach | 2 | |
| 37. | Zarządzanie cmentarzem komunalnym przez gminę Pawłów | K/19/014/LKI | Delegatura w Kielcach | 1 | |
| 38. | Sytuacja ekonomiczno-finansowa Zespołu Opieki Zdrowotnej w Ostrowcu Św. z uwzględnieniem poziomu finansowania świadczeń opieki zdrowotnej | S/19/011/LKI | Delegatura w Kielcach | 1 | 150 |
| 39. | Realizacja przez Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Brzesku sp. z o.o. wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli S/17/003 – „Realizacja przez Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Brzesku sp. z o.o. oraz Zakład Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Zatorze zadań w zakresie ustalania cen za wodę wodociągową” | K/20/001/LKR | Delegatura w Krakowie | 1 | |
| 40. | Funkcjonowanie Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Proszowicach | S/19/004/LKR | Delegatura w Krakowie | 2 | 149 |
| 41. | Zlecenie i wykorzystywanie przez jednostki samorządu terytorialnego operatów szacunkowych | I/20/001/LLO | Delegatura w Łodzi | 10 | |
| 42. | Bezpieczeństwo zdrowotne użytkownika boisk przyszkolnych wykonanych ze sztucznej nawierzchni | I/20/002/LLO | Delegatura w Łodzi | 24 | 192 |
| 43. | Utrzymanie i wykorzystanie Wschodniego Szlaku Rowerowego Green Velo na terenie województwa lubelskiego | I/20/002/LLU | Delegatura w Lublinie | 4 | 92 (wyniki w megainformacji LRZ P/20/078) |
| 44. | Realizacja przez gminy wybranych zadań z zakresu pomocy społecznej | K/19/004/LLU | Delegatura w Lublinie | 5 | |
| 45. | Efekty realizacji wybranych projektów związanych ze zwiększeniem dostępności i wykorzystania szybkiego Internetu na terenie województwa lubelskiego | R/20/001/LLU | Delegatura w Lublinie | 3 | 135 |
| 46. | Wybrane aspekty funkcjonowania Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Lublinie | S/19/003/LLU | Delegatura w Lublinie | 1 | 150 |
| 47. | Utrzymanie i wykorzystanie wschodniego szlaku rowerowego Green Velo na terenie województwa warmińsko-mazurskiego | I/20/001/LOL | Delegatura w Olsztynie | 4 | 92 (wyniki w megainformacji LRZ P/20/078) |
| 48. | Wykonywanie działalności leczniczej przez Wojewódzką Stację Pogotowia Ratunkowego w Olsztynie, z uwzględnieniem wybranych aspektów polityki kadrowej i ekonomiczno-finansowej | S/19/001/LOL | Delegatura w Olsztynie | 2 | 142 |

| Lp. | Tytuł | Numer kontroli | Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę | Liczba kontroli jednostkowych | Omówienie kontroli str. Uwagi |
|-----|---|---------------------|---|-------------------------------|-------------------------------|
| 49. | Prawidłowość udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przez wybrane organy wykonawcze gmin województwa warmińsko-mazurskiego | S/20/002/LOL | Delegatura w Olsztynie | 6 | 63 |
| 50. | Działania organów administracji publicznej na rzecz ochrony i upamiętnienia miejsca martyrologii Polaków w niemieckim nazistowskim obozie koncentracyjnym z okresu II wojny światowej w Działdowie | S/20/003/LOL | Delegatura w Olsztynie | 3 | 114 |
| 51. | Wykorzystanie uwag i wykonanie wniosków pokontrolnych sformułowanych w następstwie kontroli Dokonywanie zakupów do 30 tys euro przez wybrane jednostki sektora finansów publicznych (P/17/063) | K/19/004/LOP | Delegatura w Opolu | 2 | |
| 52. | Egzaminowanie osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wybrane aspekty gospodarowania majątkiem Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Opolu | R/20/001/LOP | Delegatura w Opolu | 2 | 98 |
| 53. | Ochrona praw pracowników delegowanych do państw UE w zakresie transferu składek na ubezpieczenie społeczne naliczanych przez zagraniczne kasy urlopowe m.in. przy wypłatach ekwiwalentów za niewykorzystany urlop | S/19/005/LOP | Delegatura w Opolu | 2 | 168 |
| 54. | Prawidłowość wydatkowania przez Agencję Rozwoju Nysy Spółka z o.o. środków publicznych na realizację zadań inwestycyjnych oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad tą spółką | S/19/006/LOP | Delegatura w Opolu | 2 | |
| 55. | Prawidłowość działań podejmowanych przez podmioty publiczne w związku z reaktywacją przez Kędzierzyn-Koźle Terminale S.A. portu żeglugi śródlądowej w Kędzierzynie-Koźlu | S/20/002/LOP | Delegatura w Opolu | 4 | |
| 56. | Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych | R/19/005/LPO | Delegatura w Poznaniu | 2 | |
| 57. | Wspieranie kultury i oświaty na Wschodzie przez służbę zagraniczną | I/19/001/LRZ | Delegatura w Rzeszowie | 6 | 133 |
| 58. | Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych w województwie podkarpackim | I/20/002/LRZ | Delegatura w Rzeszowie | 7 | 95 |
| 59. | Sposób realizacji przez Gminę Ulanów wniosków, skierowanych po kontrolach Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008–2013 na przykładzie województwa podkarpackiego (P/14/110) oraz Realizacja wojewódzkich programów strategicznych „Bieszczady” i „Błękitny San” (P/18/095) | K/20/001/LRZ | Delegatura w Rzeszowie | 1 | |
| 60. | Dostępność profilaktyki i leczenia dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami metabolicznymi wynikającymi z otyłości i chorób cywilizacyjnych | R/19/002/LRZ | Delegatura w Rzeszowie | 3 | |
| 61. | Ruch pojazdów przeciążonych na obszarze miasta Bydgoszcz | R/19/003/LSZ | Delegatura w Szczecinie | 2 | |
| 62. | Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich | K/19/005/LWA | Delegatura w Warszawie | 6 | 184 |
| 63. | Badanie sprawozdań finansowych projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły | D/20/501/LWR | Delegatura we Wrocławiu | 2 | |