Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 1998 roku

Niniejsze „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 1998 roku" zatwierdzone zostało przez KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI w dniu 10 czerwca 1999 r.

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz Wojciechowski

S P I S T R E Ś C I

str.

WPROWADZENIE 7

CZĘŚĆ I

INFORMACJA OGÓLNA O REALIZACJI ZADAŃ NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI 11

1. Podstawy prawne funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli 11
2. Organizacja Najwyższej Izby Kontroli 12
   - 2.1. Skład Kierownictwa i Kolegium NIK 12
   - 2.2. Działalność Kolegium NIK 14
   - 2.3. Struktura wewnętrzna NIK - jednostki organizacyjne 15
   - 2.4. Zarządzenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli 16
3. Działania kontrolne Najwyższej Izby Kontroli 17
   - 3.1. Realizacja uprawnień kontrolnych 17
   - 3.2. Podejmowanie kontroli 19
   - 3.3. Przedkładanie wyników kontroli Sejmowi 21
   - 3.4. Przedkładanie wyników kontroli innym organom państwa 22
   - 3.5. Przedkładanie wyników kontroli przez delegatury NIK 23
   - 3.6. Upublicznianie wyników kontroli 23
   - 3.7. Występowanie do Trybunału Konstytucyjnego 25
   - 3.8. Działania podjęte w wyniku czynności kontrolnych 25
4. Działania podjęte po zakończeniu kontroli 34
   - 4.1. Naruszenia dyscypliny budżetowej 34
   - 4.2. Wnoszenie zawiadomień o przestępstwach i wykroczeniach 35
   - 4.3. Postępowania w sprawach o uchylanie się od kontroli lub utrudnianie jej prowadzenia 40
   - 4.4. Rozpatrywanie skarg, listów i wniosków skierowanych do Najwyższej Izby Kontroli 41
5. Wykonywanie przez Najwyższą Izbę Kontroli innych obowiązków wobec Sejmu RP 43
   - 5.1. Udział Prezesa w posiedzeniach Sejmu i Rady Ministrów 43
   - 5.2. Udział NIK w procesie legislacyjnym na forum komisji parlamentarnych oraz prezentacja materiałów NIK na posiedzeniach tych komisji 45

			str.
6.	Pracownicy NIK		48
	6.1.	Sprawy osobowe	48
	6.2.	Szkolenie zawodowe pracowników Najwyższej Izby Kontroli w 1998 r.	50
7.	Wykonanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli		53
	7.1.	Uwagi ogólne	53
	7.2.	Dochody	54
	7.3.	Wydatki	55
	7.4.	Informatyzacja Najwyższej Izby Kontroli	63
8.	Współpraca międzynarodowa NIK z innymi organami kontroli		66
	8.1.	Udział w pracach INTOSAI	66
	8.2.	Udział w pracach EUROSAI	66
	8.3.	Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO)	67
	8.4.	Współpraca z Międzynarodową Radą Rewidentów NATO	67
	8.5.	Współpraca z organami kontroli krajów Unii Europejskiej	67
	8.6.	Współpraca z najwyższymi organami kontroli Europy środkowej i wschodniej w kontekście integracji europejskiej	68
	8.7.	Współpraca w regionie Europy środkowej i wschodniej	69
	8.8.	Znaczenie współpracy międzynarodowej	70

CZĘŚĆ II

WYNIKI WAŻNIEJSZYCH KONTROLI			**75**
1.	Finanse publiczne		75
	1.1.	Wykorzystanie dotacji i kredytów	75
	1.2.	Podatki	87
	1.3.	Funkcjonowanie służb celnych	92
2.	Zamówienia publiczne		99
3.	Państwowe podmioty gospodarcze		105
4.	Restrukturyzacja i prywatyzacja		111
5.	Transport		117
6.	Bezpieczeństwo państwa		126
7.	Działalność państwa w sferze socjalnej		137
8.	Ochrona środowiska		147
9.	Inne ważniejsze kontrole		159

str.

CZĘŚĆ III

UWAGI O FUNKCJONOWANIU PAŃSTWA I GOSPODARKI W ŚWIETLE KONTROLI NIK Z 1998 R. 173

1. Wprowadzenie 173
2. Stan prawa w państwie 173
3. Gospodarowanie środkami publicznymi 179
4. Gospodarka w świetle kontroli NIK 185
5. Przekształcenia własnościowe w gospodarce narodowej 189
6. Bezpieczeństwo państwa i obywateli 192

ZAKOŃCZENIE 195

Załącznik nr 1 - Wykaz informacji o wynikach kontroli zatwierdzonych i wysłanych do Marszałka Sejmu i organów Sejmu
Załącznik nr 2 - Wykaz kontroli omówionych w części II Sprawozdania

WPROWADZENIE

Najwyższa Izba Kontroli, wypełniając obowiązek wynikający z art. 204 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przedkłada Sejmowi niniejsze sprawozdanie ze swojej działalności w 1998 r.

Sprawozdanie to zostało zatwierdzone przez Kolegium NIK uchwałą w dniu 10 czerwca 1999 r.

W części I przedstawiono sprawozdanie z wykonania przez Izbę konstytucyjnych i ustawowych zadań oraz podstawowe dane statystyczne obrazujące działalność Izby w 1998 r. Są w nim też zawarte informacje o wykonaniu budżetu NIK, dane dotyczące pracowników NIK oraz informacje o współpracy międzynarodowej.

Część II zawiera przypomnienie w syntetycznym skrócie najważniejszych kontroli przeprowadzonych przez NIK w 1998 r. Zamieszczono również najważniejsze ustalenia i wnioski płynące z tych kontroli. W wyborze prezentowanego materiału uwzględniono te kontrole, które spotkały się z największym zainteresowaniem społecznym, a także skupiły uwagę posłów i senatorów.

W części III przedstawione zostały uwagi o funkcjonowaniu państwa i jego instytucji w świetle ubiegłorocznych kontroli NIK. Jest to próba uogólnienia wiedzy o stanie państwa płynącej z poszczególnych kontroli, a także zwrócenie uwagi na najistotniejsze problemy wymagające działań naprawczych ze strony właściwych organów państwa.

Uwzględniając uwagi i sugestie posłów zgłoszone do poprzedniego sprawozdania Izby, "Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 1998 roku" jest w większym stopniu syntetyczne.

C Z Ę Ś Ć I

INFORMACJA OGÓLNA O REALIZACJI ZADAŃ NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

1. Podstawy prawne funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli działa w oparciu o przepisy zawarte w Rozdziale IX Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59, ze zm.).

W 1998 r. ustawa o NIK była kilkakrotnie nowelizowana.

1) Pierwsza zmiana wprowadzona ustawą z dnia 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 148, poz. 966) spowodowana była koniecznością dostosowania przepisów ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli do postanowień Konstytucji RP. Zmiana ta - odpowiednio do treści art. 203 ust. 3 Konstytucji - sprecyzowała uprawnienia NIK do kontrolowania podmiotów będących jednostkami niepublicznymi (jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

   Dostosowano także do rozwiązań konstytucyjnych przepisy dotyczące:
   - występowania Prezesa NIK z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego,
   - zakresu immunitetu przysługującego Prezesowi Izby,
   - zakazu przynależności Prezesa Izby do partii politycznych i zajmowania innych stanowisk, czy wykonywania innych zajęć zawodowych.

   W ramach nowelizacji przekazano także Marszałkowi Sejmu dotychczasowe kompetencje Prezydium Sejmu, w zakresie powoływania na wniosek Prezesa NIK, Wiceprezesów Izby oraz członków Kolegium NIK, a także nadawania Izbie statutu.

   W wyniku prac uchwalono ustawę z dnia 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 148, poz. 966). Ustawa weszła w życie 25 grudnia 1998 r.

2) Następna zmiana miała na celu dostosowanie art. 2 ust. 4 ustawy o NIK - dotyczącego jednostek organizacyjnych i podmiotów innych niż wymienione w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, wykonujących zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego - do art. 203 ust. 3 Konstytucji RP.

   Zmiany dokonano ustawą z dnia 16 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1116). Ustawa weszła w życie 1 stycznia 1999 r.

3) W kolejnej nowelizacji określono uprawnienia NIK do kontroli nowo utworzonej jednostki organizacyjnej, jaką jest Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Z uwagi na fakt, że Instytut nie jest organem administracji rządowej, NIK będzie kontrolować Instytut Pamięci Narodowej w takim samym zakresie, w jakim kontroluje podmioty wskazane w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK, tj. będzie kontrolować

wykonanie budżetu, gospodarkę finansową i majątkową Instytutu. Jedynie w razie zlecenia Sejmu lub jego organów NIK, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy, będzie mogła go kontrolować w takim zakresie jak organy administracji rządowej.

Zmiany dokonano ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016). Ustawa weszła w życie 20 stycznia 1999 r.

4) Ostatnia zmiana dostosowała przepisy dotyczące kompetencji Najwyższej Izby Kontroli do warunków wynikających z reformy administracyjnej państwa, w szczególności dostosowania pojęć ustawowych do terminów wprowadzonych w ustawach samorządowych.
Zmiana ta dokonana została ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126). Zmiana ta weszła w życie 1 stycznia 1999 r.

2. Organizacja Najwyższej Izby Kontroli

2.1. Skład Kierownictwa i Kolegium NIK

W 1998 r. Kierownictwo NIK funkcjonowało w następującym składzie:
- Prezes NIK Janusz Wojciechowski,
- wiceprezesi NIK: Jacek Jezierski - powołany przez Prezydium Sejmu z dniem 1.08.1998 r.,
  Piotr Kownacki,
  Jacek Uczkiewicz,
  Zbigniew Wesołowski,
- Dyrektor Generalny NIK Józef Mikosa.

W skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wchodzili: Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, Wiceprezesi i Dyrektor Generalny oraz 14 członków Kolegium, którymi w 1998 r. byli:

1. przedstawiciele nauk prawnych i ekonomicznych:
   - Andrzej Czyżewski, profesor nauk ekonomicznych w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu,
   - Tomasz Grzegorczyk, profesor nauk prawnych Uniwersytetu Łódzkiego,
   - Adam Lipowski, profesor nauk ekonomicznych w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN w Warszawie,
   - Józef Okolski, profesor nauk prawnych Uniwersytetu Warszawskiego,
   - Alicja Pomorska, profesor nauk prawnych UMCS w Lublinie,
   - Andrzej Sylwestrzak, profesor nauk prawnych Uniwersytetu Gdańskiego,
   - Ryszard Szawłowski, emerytowany profesor nauk prawnych Uniwersytetu w Calgary w Kanadzie,

2. pracownicy Najwyższej Izby Kontroli:
   - Lech Bylicki, dyrektor Delegatury NIK w Warszawie,
   - Mieczysław Kosmalski, dyrektor Delegatury NIK w Katowicach,
   - Teresa Liszcz, doradca Prezesa NIK - na urlopie od 17 października 1997 r., w związku ze sprawowaniem mandatu posła na Sejm III kadencji,
   - Stefan Lubiszewski, dyrektor Departamentu Edukacji, Nauki i Kultury NIK,
   - Andrzej Myrta, dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu,
   - Tomasz Staniszewski, dyrektor Departamentu Organizacyjnego NIK - Sekretarz Kolegium,
   - Jerzy Woźniak, dyrektor Delegatury NIK w Lublinie.

Zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy o NIK, trzyletnia kadencja członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli upłynęła z dniem 24 października 1998 r.

W związku z upływem kadencji Kolegium, Marszałek Sejmu zarządzeniem nr 9 z dnia 29 grudnia 1998 r. powołał do nowego Kolegium Najwyższej Izby Kontroli następujące osoby:

1) przedstawicieli nauk prawnych i ekonomicznych:
   - prof. dr. hab. Zbigniewa Cieślaka, profesora nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim,
   - dr Krystynę Gawlikowską-Hueckel, doktora nauk ekonomicznych w Uniwersytecie Gdańskim,
   - prof. dr. hab. Oktawię Górniok, profesora nauk prawnych w Uniwersytecie Śląskim,
   - prof. dr. hab. Tomasza Grzegorczyka, profesora nauk prawnych w Uniwersytecie Łódzkim[1],
   - prof. dr. hab. Adama Lipowskiego, profesora nauk ekonomicznych w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN w Warszawie,
   - prof. dr. hab. Alicję Elżbietę Pomorską, profesora nauk prawnych w UMCS w Lublinie,
   - dr. Ryszarda Szawłowskiego, emerytowanego profesora nauk prawnych Uniwersytetu w Calgary (Kanada),
2) pracowników Najwyższej Izby Kontroli:
   - Andrzeja Krama, doradcę Prezesa Najwyższej Izby Kontroli,
   - Barbarę Matosiuk, doradcę Prezesa Najwyższej Izby Kontroli,
   - Bogusława Mozgę, doradcę Prezesa Najwyższej Izby Kontroli,

[1] W kwietniu 1999 r. prof. dr hab. Tomasz Grzegorczyk i dyr. Dorota Safjan zostali odwołani ze składu Kolegium NIK, w związku ze zmianą zatrudnienia.

- Dorotę Safjan, dyrektora Departamentu Zdrowia i Kultury Fizycznej Najwyższej Izby Kontroli[2],
- Stanisława Sikorę, dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie,
- Tomasza Staniszewskiego, dyrektora Departamentu Organizacyjnego Najwyższej Izby Kontroli (Sekretarz Kolegium),
- Marka Zająkałę, doradcę Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

2.2. Działalność Kolegium NIK

W 1998 r. Kolegium NIK obradowało na 13 posiedzeniach, w toku których wykonało wszystkie obowiązki wynikające z **art. 23 i art. 61 ust. 3** ustawy o NIK.
Kolegium podjęło uchwały w sprawie:

- pozytywnej opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów w zakresie wykonania ustawy budżetowej za 1997 rok,
- projektu budżetu Najwyższej Izby Kontroli na 1999 rok,
- zmian w planie pracy NIK na 1998 r.,
- przedłożenia Sejmowi wniosku w sprawie rozpatrzenia problemów związanych ze stanem zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju i z działalnością organów wykonujących zadania publiczne w tym zakresie, w szczególności poddanie debacie zagadnień dotyczących:
  - ochrony kraju przed powodzią,
  - przygotowania i prowadzenia działań ratowniczych w czasie powodzi,
  - kompetencji organów administracji publicznej do podejmowania zadań w tej dziedzinie.

Kolegium zatwierdziło:

- analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1997 r.,
- sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 1997 roku.

Rozpatrzone zostały również przez Kolegium zastrzeżenia do 20 wystąpień pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli.

Ponadto Kolegium NIK rozpatrywało zgłoszone na posiedzeniach zagadnienia związane z bieżącym wykonywaniem niektórych zadań Najwyższej Izby Kontroli oraz omówiło wniesione przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli następujące informacje o wynikach kontroli:

- przebiegu przekształceń własnościowych w jednostkach podległych Ministrowi Kultury i Sztuki,
- efektywności prowadzenia gospodarki leśnej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe,

[2] Patrz przyp. 1.

- przyznawania dotacji budżetowych dla górnictwa węgla kamiennego,
- stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r.,
- realizacji ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad,
- przekształceń własnościowych w Fabryce Samochodów Osobowych - FSO Warszawa.

W obradach Kolegium NIK, na zaproszenie Prezesa NIK, uczestniczyli również dyrektorzy departamentów: Organizacyjnego, Informacji i Analiz Systemowych, Planowania i Koordynacji, Prawnego, Kontroli Doraźnych, Budżetu Państwa oraz dyrektorzy departamentów i delegatur, których materiały rozpatrywano.

2.3. Struktura wewnętrzna NIK - jednostki organizacyjne

W 1998 roku nie dokonywano zmian w statucie Najwyższej Izby Kontroli. Izba funkcjonowała według statutu nadanego przez Prezydium Sejmu w dniu 29 sierpnia 1995 r. (M. P. Nr 45, poz. 510). Nie nastąpiły również zmiany na stanowiskach dyrektorów. Jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania w zakresie postępowania kontrolnego, zgodnie z zarządzeniem Prezesa NIK nr 10 z dnia 6 października 1995 roku w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli, było 13 departamentów:

1) Administracji Publicznej,
2) Budżetu Państwa,
3) Edukacji, Nauki i Kultury,
4) Finansów i Bankowości,
5) Gospodarki i Integracji Europejskiej,
6) Kontroli Doraźnych,
7) Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa,
8) Ochrony Środowiska i Budownictwa,
9) Pracy i Spraw Socjalnych,
10) Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej,
11) Skarbu Państwa i Prywatyzacji,
12) Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności,
13) Zdrowia i Kultury Fizycznej,

a także 17 delegatur w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

Jednostkami organizacyjnymi, wykonującymi zadania w zakresie organizacji obsługi funkcjonowania Izby było 7 departamentów:

1) Gospodarczy,
2) Informacji i Analiz Systemowych,

3) Kadr i Szkolenia,
4) Organizacyjny,
5) Planowania i Koordynacji,
6) Prawny,
7) Rachunkowości.

2.4. Zarządzenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

W 1998 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli wydał 20 zarządzeń dotyczących spraw związanych z organizacją i funkcjonowaniem Izby. Regulacjami tymi dokonano między innymi: zmian w organizacji wewnętrznej Najwyższej Izby Kontroli, podziału zadań w zakresie nadzoru nad poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi NIK, etatyzacji w jednostkach organizacyjnych, zmian stawek wynagrodzenia zasadniczego pracowników NIK, określenia zasad doskonalenia zawodowego. Powołano szereg komisji (w tym: egzaminacyjną dla aplikantów, przetargową, BHP).

Zarządzeniem nr 9/98 Prezesa NIK z dnia 10 czerwca 1998 r. zmieniającym zarządzenie nr 10/95 Prezesa NIK w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli dokonano zmiany w strukturze Departamentu Organizacyjnego poprzez powołanie Sekcji Bezpieczeństwa i Higieny Pracy.

W związku z powołaniem w lipcu 1998 r. Pana Jacka Jezierskiego na stanowisko Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli, zarządzeniem nr 12/98 Prezesa NIK z dnia 31 lipca 1998 r. w sprawie podziału zadań dokonano nowego przyporządkowania jednostek organizacyjnych NIK członkom Kierownictwa Izby. Jednocześnie utraciło moc zarządzenie nr 5/95 z dnia 22 kwietnia 1995 r. w sprawie podziału zadań w zakresie nadzoru nad działalnością jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli (zmienione zarządzeniem nr 18/97 z dnia 31 grudnia 1997 r.).

Zarządzeniem nr 5/98 z dnia 10 kwietnia 1998 r. w sprawie etatyzacji w jednostkach organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli ustalono liczbę etatów w poszczególnych jednostkach Izby.

Zarządzeniem nr 4/98 z dnia 31 marca 1998 r. w sprawie ogłoszenia maksymalnych miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników Najwyższej Izby Kontroli w 1998 r. ustalono maksymalne miesięczne stawki wynagrodzenia zasadniczego pracowników NIK w 1998 r. Podstawą prawną wydania tego zarządzenia był przepis § 2 ust. 2 zarządzenia Marszałka Sejmu z dnia 8 sierpnia 1995 r. w sprawie wynagradzania pracowników Najwyższej Izby Kontroli (M.P. Nr 42, poz. 485 ze zm.), wprowadzony zmianą dokonaną zarządzeniem Marszałka Sejmu z dnia 16 października 1997 r., z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 1998 r.

Zarządzeniem nr 18/98 z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie zasad kierowania oraz dofinansowania kształcenia, dokształcania i doskonalenia zawodowego w formach pozaszkolnych pracowników Najwyższej Izby Kontroli, wydanym w związku z art. 13 i art. 71 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, określono zasady kierowania pracowników Izby na szkolenia oraz zasady ewentualnego zwrotu kosztów nauki przez NIK.

W oparciu o przepis § 13 zarządzenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 6 października 1995 r. w sprawie aplikacji kontrolerskiej (M.P. Nr 53, poz. 578) zostały wydane 2 zarządzenia: nr 3/98 z dnia 6 marca 1998 r. oraz nr 10/98 z dnia 6 lipca 1998 r. w sprawie powołania Komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu kontrolerskiego i określające skład osobowy tych komisji.

W związku z upływem 3-letniej kadencji Komisji Dyscyplinarnej i Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej działających przy Prezesie Najwyższej Izby Kontroli dokonano stosownej regulacji zarządzeniem nr 19/98 z dnia 9 grudnia 1998 r. w sprawie powołania Komisji Dyscyplinarnej i Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej w Najwyższej Izbie Kontroli, wydanym na podstawie § 2 ust. 2 zarządzenia Marszałka Sejmu z dnia 8 sierpnia 1995 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego (M. P. Nr 40, poz. 474), powołując na trzyletnią kadencję nowy skład osobowy tych komisji.

Na podstawie § 8 i § 10 Statutu Najwyższej Izby Kontroli, Prezes NIK wydał zarządzenie nr 1/98 w sprawie powołania Rady do Spraw Informatyzacji NIK.

W związku z przypadającym w 1999 r. 80-leciem istnienia Najwyższej Izby Kontroli, zarządzeniem nr 15 z dnia 11 września 1998 r. w sprawie powołania Komitetu Organizacyjnego Obchodów 80-lecia NIK, wydanym na podstawie § 10 Statutu Najwyższej Izby Kontroli.

3. Działania kontrolne Najwyższej Izby Kontroli

3.1. Realizacja uprawnień kontrolnych

W 1998 r. do 25 grudnia zakres uprawnień kontrolnych NIK określa **art. 2** ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (zwanej dalej ustawą), który ma następujące brzmienie:

„Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

2. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych.

3. Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych innych niż wymienione w ust. 1 i 2 w zakresie, w jakim jednostki i podmioty te:

1) **wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo,**
2) **wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego,**
3) **organizują lub wykonują prace interwencyjne albo roboty publiczne,**
4) **działają z udziałem mienia państwowego lub komunalnego albo rozporządzają takim mieniem,**
5) **korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy lub gwarancji albo poręczenia państwa lub samorządu terytorialnego,**
6) **wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa."**

Realizując swoje uprawnienia, Izba przeprowadziła 4.557 kontroli jednostkowych we wszystkich ww. podmiotach, zarówno w ramach kontroli planowych, jak i doraźnych.
Liczbę poszczególnych kontroli z uwzględnieniem kontrolowanych podmiotów i działalności przedstawia tabela nr 1.

Tabela nr 1

Liczba skontrolowanych w 1998 r. jednostek z uwzględnieniem rodzajów podmiotów i działalności wymienionej w art. 2 ustawy o NIK

Wyszczególnienie	Liczba skontrolowanych jednostek
Ogółem:	**4.557**
w tym dotyczące:	
działalności organów wymienionych w art. 2 ust. 1 ustawy:	**2.631**
organów administracji rządowej	841
Narodowego Banku Polskiego	6
państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych	1.784
działalności organów jednostek wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy:	**647**
organów samorządu terytorialnego	540
komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych	107
działalności innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych wykonujących wymienione w art. 2 ust. 3 ustawy zadania:	**1.279**
- zadania zlecone lub powierzone przez państwo	51
- zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego	13
- działających z udziałem mienia państwowego lub komunalnego albo rozporządzają takim mieniem	462
- korzystających z indywidualnie przyznanej pomocy lub gwarancji albo poręczenia państwa lub samorządu terytorialnego	56
- wywiązujących się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa	697

Zgodnie z obowiązującą w 1998 r. dyspozycją **art. 4 ust. 1** ustawy, **„Najwyższa Izba Kontroli kontroluje wykonanie budżetu, gospodarkę finansową i majątkową Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Państwowej Inspekcji Pracy”.**

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa Izba przeprowadziła kontrole we wszystkich wymienionych podmiotach. Informacje o wynikach tych kontroli zostały przekazane Sejmowi w czerwcu 1998 r. a ponadto uwzględnione w „Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1997 r.".

Zgodnie z **art. 4 ust. 2** ustawy w brzmieniu z 1998 r., **„Na zlecenie Sejmu, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Państwowej Inspekcji Pracy, tak jak działalności organów i jednostek, o których mowa w art. 2 ust. 1".**

Izba nie otrzymała w 1998 r. zleceń Sejmu na zbadanie działalności wymienionych w art. 4 ust. 2 podmiotów, wobec czego nie przeprowadzała w 1998 r. takich kontroli.

Art. 4 ust. 3 ustawy stanowi, że **„Kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, tak jak działalności organów i jednostek, o których mowa w art. 2 ust. 1, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza również na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a Kancelarii Senatu na wniosek Senatu"**

Izba nie otrzymała w 1998 r. wniosków Prezydenta RP i Senatu, wobec czego nie przeprowadzała w 1998 r. takich kontroli.

3.2. Podejmowanie kontroli

Zgodnie z **art. 6 ust. 1** ustawy **„Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy.**

Art. 6 ust. 2 ustawy stanowi, **że „Najwyższa Izba Kontroli wykonuje swoje zadania na podstawie okresowych planów pracy, które przedkłada Sejmowi; może też przeprowadzać kontrole doraźne".**

Plan pracy NIK na 1998 r. uchwalony przez Kolegium NIK zawierał 326 kontroli, w tym:
203 kontrole, których zakończenie zaplanowano w 1998 r.,
z czego: 117 kontroli dotyczyło wykonania budżetu państwa w 1997 r.,
123 kontrole, które zaplanowano do realizacji na przełomie lat 1998/1999,
z czego: 84 kontrole dotyczyły wykonania budżetu państwa w 1998 roku.

Plan pracy NIK na 1998 r. został zrealizowany. Izba zakończyła 202 kontrole planowe i podjęła realizację 123 kontroli, których zakończenie zaplanowano na I półrocze 1999 r.

Zgodnie z **art. 6 ust. 1** ustawy w 1998 roku Najwyższa Izba Kontroli przyjęła do realizacji:

- 7 kontroli na zlecenie komisji sejmowych,
- 1 kontrolę na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Prezydent RP w 1998 r. nie wnioskował do NIK o przeprowadzenie kontroli.

Kontrole zlecone przez komisje sejmowe dotyczyły:
- realizacji „Harmonogramu działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji". Informacja o wynikach tej kontroli jest w trakcie opracowywania;
- prawidłowości dofinansowania szkół niepublicznych, posiadających uprawnienia szkół publicznych. Informacja o wynikach tej kontroli jest w trakcie opracowywania;
- wykorzystania środków finansowych PHARE na przygotowanie ZUS do reformy systemu ubezpieczeń społecznych w zakresie wdrożenia indywidualnych kont ubezpieczonych oraz realizacji Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS. Informacja o wynikach tej kontroli jest w trakcie opracowywania;
- funkcjonowania szkół mistrzostwa sportowego, finansowanych przez Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki. Informacja o wynikach tej kontroli jest w trakcie opracowywania;
- system naboru kadr w Policji i wykorzystanie okresu służby przygotowawczej do ukształtowania zawodowego policjanta. Kontrola ta jest w trakcie realizacji;
- wyposażenie Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej oraz Marynarki Wojennej w sprzęt i uzbrojenie w kontekście integracji z NATO. Kontrola ta jest w trakcie realizacji.
- realizacji uchwały Sejmu RP w sprawie założeń polityki energetycznej Polski do 2010 r. w zakresie zaopatrzenia kraju w gaz ziemny. Kontrola ta została wprowadzona do Planu Pracy NIK na 1999 r.

Na wniosek Prezesa Rady Ministrów przeprowadzono kontrolę warunków eksportu mleka i przetworów mleczarskich do państw Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem zadań służb weterynaryjnych. Informację o wynikach tej kontroli przekazano Sejmowi 30.04.1999 r.

Ponadto w 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli zakończyła 10 kontroli przyjętych do realizacji w 1997 r., w tym:
- 6 kontroli przeprowadzonych na zlecenie Sejmu i jego organów,
- 3 kontrole przeprowadzone na wniosek Prezydenta RP,
- 1 kontrolę przeprowadzoną na wniosek Prezesa Rady Ministrów

Kontrole zlecone przez komisje sejmowe i Prezydium Sejmu w 1997 roku dotyczyły:
- działalności administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia bibliotek publicznych (zlecenie komisji sejmowej). Informację o wynikach kontroli przekazano 26.03.1998 r.;
- realizacji dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w okresie 1995 - I półrocze 1997 r. (zlecenie komisji sejmowej). Informację o wynikach kontroli przekazano 22.05.1998 r.;
- procesu restrukturyzacji i przywatyzacji PZU S.A. (zlecenie Prezydium Sejmu). Informację o wynikach kontroli przekazano 31.07.1998 r.;
- działalności organów skarbowych w stosunku do dłużników Skarbu Państwa w latach 1995-1997 (zlecenie komisji sejmowej). Informację o wynikach kontroli przekazano 12.08.1998 r.;

- wykorzystania środków finansowych na działalność inwestycyjną w zakresie unieszkodliwiania odpadów sanitarnych (zlecenie komisji sejmowej). Informację o wynikach kontroli przekazano 9.09.1998 r.;
- realizacji dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1995-1997 (zlecenie komisji sejmowej). Informację o wynikach kontroli przekazano 9.11.1998 r.

Kontrole przeprowadzone na wniosek Prezydenta RP dotyczyły:
- reprezentowania interesów Skarbu Państwa w produkcji i obrocie bronią i amunicją wojskową. Informację o wynikach kontroli przekazano 07.04.1998 r.;
- działalności fundacji na rzecz rolnictwa w zakresie wykorzystania środków budżetowych i środków pomocy zagranicznej. Informację o wynikach kontroli przekazano 26.06.1998 r.;
- realizacji wybranych zadań merytorycznych oraz dochodów i wydatków budżetowych służby konsularnej. Informację o wynikach kontroli przekazano 13.07.1998 r.

Kontrola przeprowadzona na wniosek Prezesa Rady Ministrów dotyczyła wykonywania zadań ustawowych Agencji Rynku Rolnego ze szczególnym uwzględnieniem interwencyjnego skupu zbóż ze zbiorów 1997 roku. Informację o wynikach kontroli przekazano 4.09.1998 r.

Zgodnie z **art. 6 ust. 2** ustawy, w 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadzała również kontrole doraźne. Ogółem skontrolowano 531 jednostek W liczbie tej 88 jednostek skontrolował Departament Kontroli Doraźnych. Kontrole doraźne przeprowadzone przez Izbę dotyczyły m.in.:
- wprowadzania przez Główny Urząd Ceł systemów informatycznych dla administracji celnej,
- działań prewencyjnych Policji w zakresie nadzoru nad nieletnimi w Radomiu,
- sprzedaży przez Narodowy Bank Polski akcji Polskiego Banku Inwestycyjnego S.A. i Prosper Banku S.A. na rzecz Kredyt Banku S.A.,
- prywatyzacji Domów Towarowych „Centrum" S.A.,
- stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi w dorzeczu Wisły w kwietniu 1998 r.,
- nabywania aparatury i sprzętu medycznego przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

3.3. Przedkładanie wyników kontroli Sejmowi

1) Zgodnie **z art. 7 ust. 1** ustawy **„Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi:**
   - **analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej,**
   - **opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów,**
   - **informacje o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy,**

- **informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz innych ważniejszych kontroli".**

W 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli przedłożyła Marszałkowi Sejmu i właściwym merytorycznie komisjom sejmowym 192 informacje o wynikach kontroli (w tym 14 informacji z kontroli doraźnych). W liczbie tej 122 informacje dotyczyły wykonania budżetu państwa w 1997 r., a 10 kontroli przeprowadzonych na zlecenie Sejmu i jego organów, wniosek Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów. Wykaz tych informacji, wg dat ich przekazania, stanowi załącznik nr 1.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej została przedłożona Sejmowi w dniu 15 czerwca 1998 r. Była ona przedmiotem obrad Sejmu w dniach 22-25 lipca 1998 r.

Opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów przedłożono w dniu 15 czerwca 1998 r. Sejm przyjął ją w trakcie obrad w dniach 22-25 lipca 1998 r., podzielając opinię Izby i udzielając Radzie Ministrów absolutorium.

2) **„wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne"**

Izba przedłożyła Sejmowi w dniu 18 czerwca 1998 r. wniosek w sprawie rozpatrzenia problemów związanych ze stanem zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju i z działalnością organów wykonujących zadania publiczne w tym zakresie.

W grudniu 1998 r. Izba przygotowała materiały do przedłożenia Sejmowi wniosku o rozpatrzenie zagadnień dotyczących aktualnej sytuacji w transporcie. Wniosek ten został przedłożony Sejmowi w dniu 9 marca 1999 r.

3) **„sprawozdanie ze swej działalności w roku ubiegłym"**

„Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 1997 roku" przedłożone zostało Sejmowi w dniu 31 marca 1998 r. Przyjęte zostało przez Sejm uchwałą z dnia 23 lipca 1998 roku.

3.4. Przedkładanie wyników kontroli innym organom państwa

Zgodnie z **art. 8 ust. 1** ustawy **„Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a także o wynikach innych ważniejszych kontroli"**

oraz **art. 8 ust. 2** ustawy **„Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Prezesowi Rady Ministrów informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informacje o wynikach kontroli przedkładane Sejmowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej".**

Wszystkie informacje o wynikach kontroli były każdorazowo przesłane Marszałkowski Sejmu, Marszałkowi Senatu, Prezydentowi i Prezesowi Rady Ministrów.

3.5. Przedkładanie wyników kontroli przez delegatury NIK

Zgodnie z obowiązującą w 1998 r. treścią **art. 9** ustawy, **„Delegatury Najwyższej Izby Kontroli przedkładają:**

1) **właściwym wojewodom i sejmikom samorządowym informacje o wynikach ważniejszych kontroli dotyczących działalności terenowych organów administracji rządowej,**
2) **właściwym wojewodom, sejmikom samorządowym i radom gmin informacje o wynikach ważniejszych kontroli dotyczących działalności samorządu terytorialnego."**

W 1998 r. delegatury NIK przedłożyły wojewodom, sejmikom szmorządowym oraz radom gmin 108 informacji o wynikach ważniejszych kontroli, dotyczących działalności terenowych organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

3.6. Upublicznianie wyników kontroli

Zgodnie z treścią **art. 10 ust. 1** ustawy, **„Prezes Najwyższej Izby Kontroli podaje do wiadomości publicznej, po przedłożeniu Sejmowi, analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli".**

Zgodnie z **art. 10 ust. 2** ustawy **„Prezes Najwyższej Izby Kontroli może, po przedłożeniu Sejmowi, podawać do wiadomości publicznej dokumenty, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2-6, lub zawarte w nich ustalenia, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej".**

Obowiązek wynikający z art. 10 ust. 1 ustawy został przez Najwyższą Izbę Kontroli zrealizowany. Prezes NIK podał do wiadomości publicznej „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1997 r.".

Upublicznianie „Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 1997 roku" zrealizowano w formie wywiadów i wypowiedzi, udzielanych przez Prezesa NIK i upoważnionych przez niego wiceprezesów programom radiowym i telewizyjnym, agencjom i redakcjom prasowym poprzez konferencje prasowe.

Zrealizowano również obowiązek wynikający z art. 10 ust. 2 m.in. poprzez udostępnianie dziennikarzom sporządzonych w NIK informacji zbiorczych o wynikach kontroli.

W 1998 r. w prasie ogólnej i lokalnej zamieszczono 4303 informacje i artykuły. Tematami wywiadów oraz artykułów prasowych były przede wszystkim wyniki przeprowadzonych kontroli oraz wyjaśnienia spornych kwestii, dotyczących uprawnień i zakresu kompetencji NIK.

W 1998 r. odbyło się 41 konferencji prasowych poświęconych wynikom kontroli. Ponadto prowadzono systematyczną współpracę ze stacjami telewizyjnymi i rozgłośniami radiowymi, w których popularyzowano efekty pracy NIK, zasady jej funkcjonowania, zakres kompetencji oraz rolę i miejsce Izby w systemie naczelnych organów państwowych.

W 1998 r. wydano dwa numery „Biuletynu Najwyższej Izby Kontroli", przeznaczonego dla odbiorców zewnętrznych (posłów na Sejm, senatorów, ministrów i kierowników urzędów centralnych, wojewodów, przewodniczących sejmików samorządowych, prezesów regionalnych izb obrachunkowych, dziennikarzy prasy, radia i telewizji, największych krajowych bibliotek publicznych i uczelnianych).

W roku 1998 wydano 12 numerów „Biuletynu Informacyjnego", miesięcznika dla pracowników NIK o charakterze informacyjno-instruktażowym, przeznaczonego do użytku służbowego.
Ponadto wydano:

- broszurę informacyjną w języku angielskim o Najwyższej Izbie Kontroli pt.: „Supreme Chamber of Control" oraz kolorowy folder o NIK pod tym samym tytułem, opracowany na podstawie tekstu zawartego w powyższej broszurze,
- broszurę „Skutki przystąpienia do Unii Europejskiej, część 2: kontrola zewnętrzna" - opracowane w NIK tłumaczenie materiałów SIGMA.

W 1998 r. ukazało się 6 numerów dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa" - czasopisma zajmującego się tematyką kontrolną - wydawanego w nakładzie 1000 egz., w objętości około 7 arkuszy wydawniczych. Do pierwszego numeru była dołączona, opracowana przez NIK, 43-stronicowa wkładka monotematyczna pt.: „Wytyczne INTOSAI w sprawie kontroli prywatyzacji".

W 1998 r. w „Kontroli Państwowej" opublikowano łącznie 90 artykułów, w tym 18 omawiających wyniki poszczególnych kontroli, dotyczących m.in. służby zdrowia, powodzi, ekologii, prywatyzacji, rolnictwa, polityki mieszkaniowej i innych. Osiem artykułów poświęcono kontroli w innych krajach, m.in. w Danii, Francji, Irlandii, Kanadzie i Wielkiej Brytanii. Prezentowano też liczne informacje na temat współpracy Najwyższej Izby Kontroli z naczelnymi organami kontroli w różnych państwach oraz międzynarodowymi organizacjami kontrolnymi EUROSAI i INTOSAI.

Od września 1997 r. dane dotyczące działalności Izby funkcjonują w INTERNECIE pod adresem: htt://www.nik.gov.pl. Zamieszczone tam informacje podzielone zostały na 5 podstron, z czego podstrona:

- **NIK** zawiera ogólny opis Izby, podstawy prawne jej działalności i skład Kolegium NIK, sporządzony w języku polskim i angielskim;
- **NIK KONTROLUJE** będzie zawierać spis wszystkich informacji sporządzonych od 1996 r. do chwili obecnej z krótkim opisem;
- **RZECZNIK PRASOWY NIK** zawiera komunikaty o konferencjach prasowych i skróty przedstawionych materiałów oraz przegląd artykułów dotyczących działalności Izby zamieszczonych w prasie centralnej i terenowej;
- **KONTROLA PAŃSTWOWA** opisuje wydawnictwa „Kontrola Państwowa" wraz ze spisem treści artykułów zamieszczonych w tym wydawnictwie od 1996 r. do chwili obecnej;
- **INNE** zawierają tzw. „linki", czyli adresy do stron www. organów kontroli na świecie, np. NAO (brytyjski organ kontroli), GAO (amerykański organ kontroli) oraz polskich urzędów centralnych.

W 1999 r. planuje się dokonać modyfikacji strony dotyczącej Najwyższej Izby Kontroli.

3.7. Występowanie do Trybunału Konstytucyjnego

Zgodnie **z art. 11** ustawy **„Prezes Najwyższej Izby Kontroli może występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o:**

1) stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym,

2) ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw".

W 1998 r. Prezes NIK nie występował do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w oparciu o przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, natomiast w dniu 6 kwietnia 1998 r., stosownie do art. 30 ust. 1 i 31 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wycofał swój wniosek z dnia 24 października 1997 r. (sygn. akt U 18/97). Dotyczył on zgodności przepisu § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 31 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania wydatków z Funduszu Pracy oraz sposobu współpracy organów zatrudnienia z bankami i instytucjami finansującymi (Dz.U. Nr 41, poz. 215 ze zm.) z art. 57 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.), a tym samym zgodności z art. 92 Konstytucji, gdyż przepis ten w zakwestionowanej części został w całości uchylony. Minister Pracy i Polityki Socjalnej uwzględnił, już po skierowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, uwagi Najwyższej Izby Kontroli i dokonał dwukrotnej nowelizacji rozporządzenia, przez co wniosek Izby stał się bezprzedmiotowy, a jego wycofanie uzasadnione.

3.8. Działania podjęte w wyniku czynności kontrolnych

1. Zgodnie z dyspozycją **art. 12** ustawy, **„Organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z Najwyższą Izbą Kontroli i są obowiązane do:**

1) udostępniania Najwyższej Izbie Kontroli, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy,
2) przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli,
3) przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli.".

Najwyższa Izba Kontroli w 1998 r. korzystała także z wyników 54 jednostkowych kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli, w tym m.in. przez: urzędy kontroli skarbowej, służby kontrolne wojewodów, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. Kontrole te dotyczyły m.in.:

- zaciągania i regulowania zobowiązań wobec dostawców aparatury i sprzętu medycznego przez państwowe jednostki budżetowe służy zdrowia,

- wykorzystania środków finansowych na działalność inwestycyjną w zakresie unieszkodliwiania odpadów sanitarnych,

- realizacji inwestycji centralnych w 1997 r.,
- wykonywania przez Prezesa Krajowego Urzędu Pracy i urzędy pracy, nadzoru nad organami, organizacjami i instytucjami prowadzącymi pośrednictwo pracy.

Tabela nr 2

Wykorzystanie przez NIK w 1998 r. wyników innych kontroli

Organy przeprowadzające kontrole	Liczba kontroli
Ogółem	54
w tym przez:	
służby kontrolne wojewodów	14
urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej	15
wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska	7
regionalne izby obrachunkowe	3
Państwową Inspekcję Handlową	2
inne	13

W 1998 r. różne organy kontroli, rewizji i inspekcji uczestniczyły w 158 kontrolach jednostkowych prowadzonych pod kierownictwem NIK. Kontrole wspólnie z NIK przeprowadziły m.in. Urzędy: Kontroli Skarbowej, Nadzoru Budowlanego, Inspektoratu Ochrony Środowiska, Kuratoria Oświaty, Kontrole te dotyczyły m.in.:

- usuwania skutków powodzi z lipca 1997 r. przez administrację publiczną,
- działalności izb skarbowych w okresie 1996 - I półrocze 1998 r.,
- realizacji ustawowych zadań przez organy państwowego nadzoru budowlanego,
- realizacji rządowych programów zwiększania lesistości Polski,
- realizacji zadań państwowych w dziedzinie oświaty.

Tabela nr 3

Uczestnictwo różnych organów kontroli, rewizji i inspekcji w kontrolach jednostkowych pod kierownictwem NIK w 1998 r.

Organy kontroli uczestniczące w kontrolach NIK	Liczba kontroli jednostkowych
Ogółem	158
w tym przede wszystkim:	
wojewódzkie inspektoraty nadzoru farmaceutycznego	9
jednostki organizacyjne GUM	3
służby kontrolne wojewodów	14
Państwowa Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych	26
Państwowa Inspekcja Handlowa	58
Państwowa Inspekcja Sanitarno-Epidemiologiczna	6
inne	42

W 1998 r. NIK występowała również do innych organów o przeprowadzenie kontroli. Na zlecenie lub na wniosek NIK przeprowadzono badania kontrolne w 86 jednostkach. Realizowały je m.in.: Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Roślin, Państwowa Inspekcja Handlowa i Urzędy Kontroli Skarbowej. Kontrole te dotyczyły m.in.:

- zagospodarowania odpadów komunalnych,
- obrotu złomem metali nieżelaznych,
- tworzenia i funkcjonowania związków komunalnych.

Tabela nr 4

Badania kontrolne przeprowadzone przez różne organy kontroli na zlecenie lub wniosek NIK w 1998 r.

Organy przeprowadzające kontrole	Liczba skontrolowanych jednostek
ogółem	86
w tym przez:	
wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin	33
urzędy kontroli skarbowej, urzędy skarbowe, izby skarbowe	15
służby kontrolne wojewodów oraz kontrolerów urzędów miast i gmin	5
regionalne izby obrachunkowe	1
Państwową Inspekcję Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych	4
Państwową Inspekcję Handlową	17
inne	11

Ponadto na podstawie odrębnego Porozumienia zawartego w dniu 23 maja 1995 r. pomiędzy Prezesem NIK a Głównym Inspektorem Pracy, Izba współpracowała z Państwową Inspekcją Pracy.

W 1998 r. PIP uczestniczyła w 14 kontrolach jednostkowych, przeprowadziła 5 kontroli na wniosek NIK, natomiast wyniki 9 kontroli przeprowadzonych przez PIP zostały przez Izbę wykorzystane w prowadzonych badaniach kontrolnych oraz przy formułowaniu ocen i wniosków w informacjach zbiorczych. Kontrole te dotyczyły m.in.

- tworzenia i utrzymania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- przebiegu prywatyzacji byłego Przedsiębiorstwa Budownictwa Wodnego i Komunalnego „Ekolbud" S.A. w Ostrowie Wlkp. (obecnie po zmianie nazwy Przedsiębiorstwa Budownictwa i Automatyzacji Systemów Komunalnych „Elektra" S.A.),
- finansowania przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych likwidacji barier architektonicznych w latach 1995-1998 (I półrocze),
- działalności Ośrodka Leczniczo-Rehabilitacyjnego Polskiego Związku Niewidomych w Muszynie w zakresie wykorzystania i rozliczenia środków publicznych w szczególności otrzymanych w latach 1995-1997.

2. W 1998 r. po skontrolowaniu 4557 jednostek Najwyższa Izba Kontroli wysłała zgodnie z **art. 60** ustawy 4968 wystąpień pokontrolnych. Z liczby tej 4557 wystąpień skierowano do kierowników jednostek kontrolowanych, a 411 do kierowników jednostek nadrzędnych oraz właściwych organów państwowych i samorządowych, z uwagi na wyniki kontroli wskazujące na konieczność podjęcia działań przez te organy. Dane dotyczące liczby wysłanych wystąpień pokontrolnych i ich adresatów prezentuje tabela nr 5.

Tabela nr 5

Dane dotyczące wysłanych wystąpień pokontrolnych w 1998 r.

Ważniejsi adresaci wystąpień	**Liczba wysłanych wystąpień**
	w 1998 r.
Ogółem	**4968**
w tym do:	
Prezesa Rady Ministrów	13
Prezesa Narodowego Banku Polskiego	4
ministrów i kierowników urzędów centralnych	250
wojewodów i kierowników organów stopnia wojewódzkiego	630

W wystąpieniach pokontrolnych wskazywano na konieczność wzmożenia nadzoru ze strony uprawnionych organów nad celowym i racjonalnym gospodarowaniem środkami budżetowymi oraz rzetelnego ich rozliczania, przestrzegania obowiązujących przepisów, usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. NIK wnioskowała w nich także o dokonanie niezbędnych zmian legislacyjnych, organizacyjno-porządkowych i kierowanie się w działalności gospodarczej zasadami ekonomicznymi. Formułowano również oceny wskazujące na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości. W 1998 r. oceny takie dotyczyły 62 osób, z czego wobec 19 osób podjęto działania w trybie art. 60 ust. 4 ustawy o NIK. W ich wyniku 14 osób odwołano z zajmowanych stanowisk lub pełnionych funkcji, z 4 osobami rozwiązano stosunek pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika, a wobec 1 osoby wszczęto postępowania dyscyplinarne. Ponadto, wynikiem przekazanych przez Najwyższą Izbę Kontroli wystąpień pokontrolnych, było zastosowanie kar porządkowych wobec 310 pracowników.

3. Kierownicy jednostek kontrolowanych zgłosili w 1998 r. zastrzeżenia odnośnie ustaleń zawartych w 57 protokołach kontroli, co stanowiło 1,3% liczby skontrolowanych w tym okresie jednostek. Kontrolerzy NIK uwzględnili w całości zastrzeżenia odnoszące się do 13 spośród ww. protokołów, natomiast komisje odwoławcze rozpatrzyły zastrzeżenia odnoszące się do 12 protokołów kontroli. Spośród 96 rozpatrzonych zastrzeżeń do protokołów, komisje odwoławcze uwzględniły w całości 33 zastrzeżenia, 11 - uwzględniły częściowo, a 52 - oddaliły. Komisje rozstrzygające rozpatrzyły 87 zastrzeżeń, co do których wiceprezesi NIK nie zatwierdzili uchwał komisji odwoławczych (w liczbie tej zawierają się zastrzeżenia zgłoszone w 1997 r.) - uwzględniając w całości lub częściowo 68 zastrzeżeń, a oddalając 19.

Zastrzeżenia w sprawie ocen, uwag i wniosków NIK, zgłoszono łącznie do 216 wystąpień pokontrolnych, w tym do 183 wystąpień przekazywanych przez dyrektorów jednostek organizacyjnych NIK i do 33 wystąpień przekazywanych przez Prezesa lub wiceprezesów NIK. W stosunku do ogólnej liczby wystąpień wysłanych w 1998 r., powyższe zastrzeżenia dotyczyły 4,3% wystąpień. Komisje odwoławcze rozpatrzyły zastrzeżenia zgłoszone do 158 wystąpień pokontrolnych. Z łącznej liczby 485 zastrzeżeń, 120 uwzględniono w całości, 59 częściowo, a 306 - oddalono. Komisje rozstrzygające rozpatrzyły 41 zastrzeżeń do 13 wystąpień, z czego 16 uwzględniły w całości, 8 uwzględniły częściowo, natomiast 17 oddaliły. W sprawach 104 zastrzeżeń zgłoszonych do 20 wystąpień pokontrolnych, uchwały podjęło Kolegium NIK, uwzględniając 14 zastrzeżeń w całości,
14 - częściowo, a 76 oddalając.

Ważniejsze rozstrzygnięcia podjęte w postępowaniu odwoławczym, dotyczyły następujących kontroli:

- wykonania budżetu państwa w 1997 r. przez Komisję Papierów Wartościowych - cz. 15. Zastrzeżenia złożone przez Przewodniczącego Komisji Papierów Wartościowych i Giełd do wystąpienia pokontrolnego, Kolegium NIK częściowo uznało za zasadne;
- prywatyzacji Domów Towarowych „Centrum" S.A. Zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia pokontrolnego, Kolegium NIK oddaliło w całości;
- działalności organów administracji rządowej w zakresie zawierania i realizacji umów z firmami doradczymi w procesach prywatyzacji. Zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia pokontrolnego skierowanego w związku z kontrolą Warszawskiej Grupy Konsultingowej Sp. z o.o. zostały przez Kolegium NIK częściowo uznane za zasadne;
- organizacji ubezpieczeń komunikacyjnych i likwidacji szkód przez instytucje ubezpieczeniowe. Zastrzeżenia zgłoszone przez Prezesa Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń do wystąpienia pokontrolnego, w związku z kontrolą Ubezpieczeniowego Funduszu Gwrancyjnego, Kolegium NIK oddaliło w całości;
- stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju w latach 1993-1997 oraz działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r. Zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa do wystąpienia pokontrolnego, w związku z kontrolą Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego, Kolegium NIK oddaliło w całości;
- realizacji programów rozwoju telekomunikacji na wsi. Zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Łączności do wystąpienia pokontrolnego Kolegium NIK oddaliło w całości;
- gospodarowania środkami publicznymi przekazanymi Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie" przez rząd RFN na pomoc finansową szczególnie poszkodowanym ofiarom prześladowań nazistowskich. Zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej do wystąpienia pokontrolnego Kolegium NIK częściowo uznało za zasadne;
- warunków eksportu mleka i przetworów mleczarskich do państw Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zadań służb weterynaryjnych. Zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej do wystąpienia pokontrolnego, Kolegium NIK oddaliło w całości;

- działalności inwestycyjnej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Zastrzeżenia zgłoszone przez Prezesa KRUS do wystąpienia pokontrolnego, Kolegium NIK częściowo uznało za zasadne.

4. W 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli ujawniła w badanych jednostkach nie zrealizowane należności finansowe, zwane dalej uszczupleniami finansowymi. Powstały one w wyniku podejmowania przez kontrolowanych działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań wymaganych przez obowiązujące prawo. Uszczuplenia te w 1998 r. wyniosły ogółem 2.874.596.949 zł.

W poniższej tabeli zaprezentowano ważniejsze ujawnione w 1998 przez Izbę uszczuplenia finansowe.

Tabela nr 6

Uszczuplenia finansowe stwierdzone przez NIK w 1998 r.

(w zł)

Uszczuplenia ogółem	**2.874.596.949**
w tym dotyczące m.in.:	
- budżetu państwa	2.051.881.373
- gospodarki pozabudżetowej	8.533.166
- budżetów samorządowych	70.155.743
- państwowych funduszy celowych	496.983.273
- samorządowych funduszy celowych	388.607
- państwowych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	127.027.405
- agencji gospodarczych z udziałem kapitału państwowego	6.244.082

Najwyższe stwierdzone przez NIK uszczuplenia finansowe dotyczyły nieegzekwowanych należności budżetowych, niezapłaconych podatkowych zobowiązań wymagalnych, wydatków dokonywanych z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

Poza kwotami uszczupleń, jednostki organizacyjne NIK stwierdziły w 1998 r. także inne nieprawidłowe wydatki i należności (tj. udokumentowane w toku postępowania kontrolnego kwoty należne lub wydatkowane w wyniku podejmowanych działań, uznanych przez Izbę za niecelowe lub niegospodarne, a nie będące uszczupleniami) w łącznej kwocie wynoszącej 661.463.324 zł, z czego kwota 407.398.304 zł dotyczyła budżetu państwa.

Działalność kontrolna NIK przyniosła w 1998 r. wymierne i udokumentowane korzyści finansowe. W wyniku przeprowadzonych przez Izbę kontroli i wysłanych wystąpień pokontrolnych odzyskano środki finansowe na łączną kwotę 287.537.476 zł.

Tabela nr 7

Dane dotyczące kwot odzyskanych w wyniku działań NIK w 1998 r.

(w zł)

Kwoty odzyskane ogółem	**287.537.476**
w tym odzyskane dotyczące przede wszystkim:	
- budżetu państwa	160.312.963
- gospodarki pozabudżetowej	579.654
- budżetów samorządowych	7.941.704
- państwowych funduszy celowych	36.500.691
- samorządowych funduszy celowych	434.075
- państwowych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	67.713.920
- agencji gospodarczych z udziałem kapitału państwowego	2.378.060

Najwyższe kwoty odzyskane w wyniku kontroli NIK przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 8

Dane dotyczące najwyższych kwot odzyskanych w wyniku działań NIK w 1998 r.

Lp.	Symbol kontroli Jednostka organizacyjna	Tytuł kontroli	Kwoty odzyskane w zł	Opis
1	2	3	4	5
1	K/98/009/LKA/01 Del. Katowice	Sprawdzenie stanu realizacji wniosków wynikających z kontroli P/97/186 „Organizacja zbytu węgla kamiennego”	28.050.556,48	Odzyskanie należności wymagalnych Rudzkiej Spółki Węglowej SA w Rudzie Śląskiej
2	P/97/186/LKA/02 Del. Katowice	Organizacja zbytu węgla kamiennego	26.662.519,43	Wyegzekwowanie zaległości w regulowaniu podatku VAT od Katowickiego Holdingu Węglowego SA w Katowicach
3	P/97/120/DTL/03 Dep. Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności	Realizacja programów rozwoju telekomunikacji na wsi	12.212.200,00	Przeniesienie z Fundacji TELEFONY POLSKIE na Skarb Państwa własności akcji uzyskanych za majątek wytworzony w programie PHARE
4	K/98/009/LKA/03 Del. Katowice	Sprawdzenie stanu realizacji wniosków wynikających z kontroli P/97/186 „Organizacja zbytu węgla kamiennego”	10.043.774,50	Odzyskanie należności Katowickiego Holdingu Węglowego SA w Katowicach

1	2	3	4	5
5	P/97/125/DZK/02 Dep. Zdrowia i Kultury Fizycznej	Wykonanie planu finansowego w 1996 r. przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	8.482.511,84	Zwrot na konto PFRON środków z tytułu nierozliczonej dotacji przez spółkę z o.o. Rehabilitacja-Service
6	P/98/166/LOL/01 Del. Olsztyn	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Wojewodę Olsztyńskiego - cz. 85/51	7.721.100,00	Przekazanie przez UW w Olsztynie nie wykorzystanych środków dotacji z rezerwy celowej na rachunek sum depozytowych
7	P/97/137/LGD/03 Del. Gdańsk	Wykonanie budżetu państwa w 1996 r. przez Wojewodę Gdańskiego - cz. 85/19	7.060.026,00	Środki byłego Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego przekazane na konto dochodów budżetu państwa
8	P/97/141/LKI/01 Del. Kielce	Wykonanie budżetu państwa w 1996 r. przez Wojewodę Tarnobrzeskiego - cz. 85/83	6.085.000,00	Wyegzekwowanie należności z tytułu zaległych opłat na rzecz WFOŚiGW oraz FOGRol przez UW Tarnobrzeg
9	K/98/009/LKA/03 Del. Katowice	Sprawdzenie stanu realizacji wniosków wynikających z kontroli P/97/186 „Organizacja zbytu węgla kamiennego”	4.547.752,52	Wyegzekwowanie zaległości w regulowaniu podatku VAT od Katowickiego Holdingu Węglowego SA w Katowicach
10	P/98/188/LWA/03 Del. Warszawa	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Wojewodę Warszawskiego - cz. 85/01	4.439.601,82	Kwota odzyskana na rzecz budżetu państwa. Zwrot niewykorzystanych środków przez Kuratorium Oświaty w Warszawie.
11	S/98/002/LWR/01 Del. Wrocław	Działalność gospodarcza Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu	4.067.200,00	Windykacja należności przeterminowanych na rzecz RDLP we Wrocławiu
12	P/98/175/LPO/02 Del. Poznań	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Wojewodę Poznańskiego - cz. 85/63	3.507.599,43	Wyegzekwowane zaległości z tytułu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian
13	P/97/082/LPO/02 Del. Poznań	Wykonanie budżetu państwa w 1996 r. w zakresie finansowania inwestycji centralnych	3.366.704,00	Wpłata należnych odsetek do Urzędu Miasta w Poznaniu z tytułu nieterminowej dostawy taboru tramwajowego dla MPK
14	P/98/175/LPO/02 Del. Poznań	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Wojewodę Poznańskiego - cz. 85/63	3.269.108,49	Wyegzekwowane należności z tytułu decyzji uwłaszczeniowych

1	2	3	4	5
15	P/97/052/LBI/02 Del. Białystok	Ocena działań windykacyjnych niektórych banków	3.194.339,00	Windykacja przeterminowanych należności przez PKO BP, II O/Białystok
16	S/98/011/LWR/01 Del. Wrocław	Działalność gospodarcza w latach 1996-1998 Fabryki Dywanów "Kowary" SA w Kowarach oraz spółek prawa handlowego utworzonych przez tę Fabrykę	3.056.430,00	Odzyskanie przeterminowanych należności za sprzedane produkty Fabryki Dywanów w Kowarach
17	P/97/113/DSP/07 Dep. Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Egzekwowanie przez organy administracji rządowej i organy gmin zobowiązań zawartych w umowach prywatyzacyjnych	3.050.000,00	Uregulowanie zaległych zobowiązań finansowych przez Przedsiębiorstwo Inżynieryjne KKiM SA
18	P/97/186/LKA/26 Del. Katowice	Organizacja zbytu węgla kamiennego	3.044.258,84	Odzyskanie należności Rudzkiej Spółki Węglowej SA w Rudzie Śląskiej
19	P/98/073/DON/04 Dep. Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Ministerstwo Obrony Narodowej - cz. 30	2.997.170,00	Nieprawidłowe zakwalifikowanie odsetek uzyskanych przez Dep. Rozwoju i Wdrożeń MON z tytułu oprocentowania sum przechowywanych na rachunku pomocniczym
20	P/96/098/LSZ/02 Del. Szczecin	Działalność Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w zakresie zagospodarowania mienia Zasobu WRSP i nadzoru sprawowanego nad mieniem wydzierżawionym	2.912.449,00	Wyegzekwowanie należności przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa - Oddział Terenowy w Gorzowie Wlkp.
21	K/98/009/LKA/07 Del. Katowice	Sprawdzenie stanu realizacji wniosków wynikających z kontroli P/97/186 „Organizacja zbytu węgla kamiennego”	2.905.800,00	Wyegzekwowanie należności wymagalnych przez KWK „Murcki” w Katowicach
22	R/96/012/DRZ/01 Dep. Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej	Działalność Ministerstwa RiGŻ w zakresie zwalczania i zapobiegania wściekliznyze szczeg. uwzgl. wykorzystania środków budżetowych	2.989.570,00	Uzyskanie przez Ministerstwo RiGŻ z Unii Europejskiej refundacji części kosztów szczepienia lisów przeciwko wściekliźnie

4. Działania podjęte po zakończeniu kontroli

4.1. Naruszenia dyscypliny budżetowej

W 1998 r. NIK, działając na podstawie **art. 63 ust. 3** ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, przekazała do komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej 341 zawiadomień o naruszeniach dyscypliny budżetowej. Zawiadomieniami tymi w 1998 r. objęto 541 osób.

Dla porównania, w 1997 r. NIK przekazała 349 zawiadomień o naruszeniach dyscypliny budżetowej.

Podobnie jak w poprzednich latach, zarzuty naruszania dyscypliny budżetowej wysuwano głównie wobec kierowników jednostek organizacyjnych (ich zastępców) oraz głównych księgowych jednostek budżetowych. Zawiadomieniami obejmowano niekiedy także innych pracowników jednostek budżetowych, przede wszystkim pracowników odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych.

Z analizy kierowanych w 1998 r. zawiadomień wynikało, że najczęstsze przyczyny naruszania dyscypliny budżetowej to:

1) naruszenie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (art. 57 ust. 1 pkt 14 ustawy - Prawo budżetowe). Zarzuty te podniesiono w 151 zawiadomieniach. Jest to najliczniejsza grupa naruszeń dyscypliny budżetowej ujawnionych podczas kontroli, polegających najczęściej na:
   - nieprawidłowościach w dokumentacji związanej z postępowaniem o udzielenie zamówień publicznych lub braku takiej dokumentacji,
   - udzieleniu zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, pomimo braku przesłanek określonych w art. 71 ust. 1 pkt. 1-7 ustawy o zamówieniach publicznych,
   - niestosowaniu żadnego trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych, pomimo obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 1 i 4 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych,
   - odstępowaniu od przetargu nieograniczonego - jako podstawowego trybu udzielania zamówienia publicznego - pomimo braku przesłanek pozwalających zastosować inny tryb, niż przetarg nieograniczony.

   Tak znaczna liczba tych spraw wynikała przede wszystkim z faktu, że w ustawie - Prawo budżetowe bardzo szeroko sformułowano zasadę odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych uznając, że każde naruszenie przepisów ustawy jest naruszeniem dyscypliny budżetowej;
2) zaciągnięcie w roku budżetowym zobowiązań, które - przy uwzględnieniu wymagalnych terminów płatności i zobowiązań wymagalnych z okresów poprzedzających rok budżetowy - przekraczają plan finansowy jednostki wykonującej budżet (art. 57 ust. 1 pkt 8 ustawy - Prawo budżetowe). Zarzuty te podniesiono w 80 zawiadomieniach;

3) zaniechanie ustalenia należności budżetowych lub funduszów celowych albo ustalenie ich lub dochodzenie poniżej sumy wynikającej z prawidłowego obliczenia oraz niezgodne z przepisami ich umarzanie, odpisywanie lub dopuszczanie do przedawnienia (art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo budżetowe). Zarzuty te podniesiono w 35 zawiadomieniach. Część z tych zawiadomień dotyczyła zaniechania dochodzenia należności budżetowych, pochodzących z odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali przez państwowe jednostki organizacyjne na podstawie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.);
4) niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków budżetowych otrzymanych z rezerw budżetowych oraz dotacji z budżetu lub państwowych funduszów celowych (art. 57 ust. 1 pkt 5 Prawa budżetowego). Zarzuty te podniesiono w 31 zawiadomieniach;
5) pobranie z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia w jednostce budżetowej lub jednostce gospodarki pozabudżetowej, bez jednoczesnego opłacenia należnych składek na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy (art. 57 ust. 1 pkt 9 ustawy - Prawo budżetowe). Zarzuty te podniesiono w 18 zawiadomieniach;
6) zlecanie jednostce niepaństwowej zadań państwowych z naruszeniem przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie art. 20 ust. 3 prawa budżetowego (art. 57 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo budżetowe). Zarzuty te podniesiono w 17 zawiadomieniach, wskazując między innymi na brak stosownej dokumentacji przy zlecaniu zadań państwowych jednostce niepaństwowej, nieprawidłowości przy zawieraniu umów w sprawie realizacji zadań państwowych przez jednostki niepaństwowe, zaniechanie właściwego rozliczania dotacji;
7) przekroczenie uprawnień do dokonywania zmian w budżecie lub w planie finansowym jednostek i zakładów budżetowych (art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo budżetowe). Zarzuty te podniesiono w 17 zawiadomieniach;
8) przekroczenie wydatków budżetowych przewidzianych w planie finansowym jednostki wykonującej budżet (art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budżetowe). Zarzuty te podniesiono w 12 zawiadomieniach.

Większość postępowań prowadzonych w sprawach przekazanych przez NIK w 1998 r. nie zostało jeszcze zakończonych. Z ogólnej liczby 341 zawiadomień w 1998 r. wydane zostały 4 postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, a 3 postępowania zostały umorzone.

W sprawach rozstrzygniętych w 1998 r. 89 osób uznano winnymi naruszenia dyscypliny budżetowej, w tym w 28 przypadkach odstąpiono od wymierzania kary, karą upomnienia ukarano 39 osób, karą nagany - 10 osób, karą pieniężną - 12 osób. Piętnaście osób objętych zawiadomieniami kierowanymi przez NIK zostało uniewinnionych.

4.2. Wnoszenie zawiadomień o przestępstwach i wykroczeniach

Zgodnie z **art. 63 ust. 1** ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r., Najwyższa Izba Kontroli przekazała organom powołanym do ścigania przestępstw lub wykroczeń łącznie 132 zawiadomienia, w tym 108 delegatury i 24 zawiadomienia departamenty. Do organów ścigania przekazano 109 zawiadomień o przestępstwie (104 do prokuratury, 3 do policji, 1 do urzędu skarbowego i 1 do Urzędu Ochrony Państwa) oraz do kolegiów ds. wykroczeń 23 zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia.

W 1998 r. zwiększyła się liczba zawiadomień o popełnieniu przestępstwa określonego w art. 77 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 ze zm.), polegającego na prowadzeniu ksiąg rachunkowych lub sporządzaniu sprawozdań finansowych niezgodnie z przepisami ustawy albo zamieszczaniu w nich nierzetelnych danych. W 1998 r. do organów ścigania skierowano 31 tego rodzaju zawiadomień, podczas gdy w 1997 r. - 16.

W 1998 r. skierowano 30 zawiadomień dotyczących ujawnionych w toku kontroli przestępstw niegospodarności, określonych w art. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego (Dz.U. Nr 126, poz. 65, a od 1 września 1998 r. także w art. 296 kodeksu karnego), zwana dalej ustawą o ochronie obrotu gospodarczego. Znaczna grupa zawiadomień obejmowała, podobnie jak w poprzednich latach, przestępstwa polegające na poświadczaniu nieprawdy w dokumentach (art. 266 dawnego kodeksu karnego, a obecnie 271 kodeksu karnego - 28 ujawnionych przypadków, niekiedy w zbiegu z innymi przestępstwami.

W porównaniu z 1997 rokiem nieznacznie zmniejszyła się liczba ujawnionych przestępstw polegających na zagarnięciu lub wyłudzeniu mienia (art. 199, 200 dawnego kodeksu karnego. W 1997 roku było 14 tego rodzaju zawiadomień, podczas gdy w 1998 r.- 10.

Nadal ujawniane były przestępstwa popełniane na szkodę spółek prawa handlowego (art. 300 i 482 kodeksu handlowego) - 11 zawiadomień (w 1997 r. - 8) oraz przestępstwa polegające na nadużyciu zaufania (art. 206 dawnego kodeksu karnego - 4 zawiadomienia (w 1997 r. - 6). Podnieść trzeba, że w nowym kodeksie karnym, który obowiązuje od 1 września 1998 r. nie zostało spenalizowane zachowanie objęte znamionami przestępstwa określonego w art. 206 dawnego kodeksu karnego, polegające na działaniu przez osobę obowiązaną do zajmowania się sprawami majątkowymi innej osoby na szkodę interesów majątkowych tej osoby.

Spośród innych przestępstw, ujawnionych w toku prowadzonych przez NIK kontroli, wymienić trzeba przestępstwo polegające na przedłożeniu dokumentów stwierdzających nieprawdę w celu wyłudzenia kredytu, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego, określone w art. 3 § 1 ustawy o ochronie obrotu gospodarczego (obecnie, po wejściu w życie nowego kodeksu karnego - art. 297 § 1 kodeksu karnego. W 1998 r. skierowano, podobnie jak w 1997 r., 5 tego rodzaju zawiadomień. Ponadto 1 zawiadomienie, (skierowane w I półroczu 1998 r.) dotyczyło przestępstwa określonego w art. 9 § 1 ww. ustawy (wprowadzenie fałszu do dokumentacji z działalności gospodarczej).

Znacznemu zmniejszeniu uległa liczba zawiadomień obejmujących przestępstwa polegające na przedstawianiu przed sądem nieprawdziwych danych odnośnie dokonania wpłat na kapitał zakładowy (akcyjny) spółek (art. 302 § 1 i 484 § 1 kodeksu handlowego). W 1998 r. skierowano tylko 3 zawiadomienia dotyczące tego przestępstwa, podczas gdy w 1997 r. - 13.

Najwyższa Izba Kontroli przekazała również 4 zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa określonego w art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 84, poz. 414 ze zm.) jako samowola budowlana.

Po raz pierwszy powiadomiono organy ścigania o popełnieniu przestępstwa z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.), polegającego na przekazywaniu niezgodnych ze stanem faktycznym danych statystycznych - 4 zawiadomienia.

Pojedyńcze zawiadomienia dotyczyły innych przestępstw, m.in. określonych w art. 246 dawnego kodeksu karnego art. 231 obecnie obowiązującego kodeksu karnego, art. 260 § 1 dawnego kodeksu karnego, art. 113 i 114 uks, art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej (Dz. U. Nr 105, poz. 452 ze zm.), art. 91 pkt. 2 ustawy Prawo budowlane, art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz. U Nr 29, poz. 245 ze zm.), art. 118 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 127, poz. 96 ze zm.), art. 27 f ustawy z dnia 23 grudnia 1988r. o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1993 r. Nr 26, poz. 324 ze zm.).

Natomiast ujawnione nieprawidłowości będące wykroczeniami dotyczyły głównie art. 60^1 kodksu wykroczeń w (prowadzenie działalności gospodarczej bez wymaganej koncesji) - 11 zawiadomień, art. 93 pkt. 7, 8, 9 ustawy Prawo budowlane (użytkowanie obiektu budowlanego bez zawiadomienia o zakończeniu budowy, nieprowadzenie książki obiektu budowlanego, niedokonywanie kontroli obiektów budowlanych) - 7 zawiadomień, art. 147a § 1 kodksu wykroczeń (niedopełnienie obowiązku wpisu zakładu opieki zdrowotnej do rejestru) - 2 zawiadomienia oraz pojedyncze zawiadomienia dotyczące wykroczeń określonych w art. 62 ust. 1 pkt. 1 lit. a, art. 64 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane, art. 62 a ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 1986 r. ustawy - Prawo atomowe (Dz. U. nr 12 poz. 70).

Zawiadomieniami objęto łącznie 204 osoby (w tym 27 osób zawiadomieniami skierowanymi do kolegiów ds. wykroczeń). Z osób objętych powyższymi zawiadomieniami - 161 było zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych.

W toku prowadzonych kontroli stwierdzono i zgłoszono organom ścigania straty w mieniu w łącznej wysokości około 211.472 tys. zł.

Spośród spraw przekazanych w 1998 r. do organów powołanych do ścigania przestępstw lub wykroczeń, do dnia 31 grudnia 1998 r. zakończonych zostało łącznie 45 postępowań. Osiem spraw zakończono aktami oskarżenia, 4 - postanowieniami o warunkowym umorzeniu postępowania karnego, 5 - postanowieniami o umorzeniu postępowania wobec znikomego stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu, 13 - postanowieniami o umorzeniu postępowania karnego wobec braku znamion czynu zabronionego, 6 - postanowieniami o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego oraz 9 spraw - orzeczeniami kolegiów ds. wykroczeń o ukaraniu obwinionych .

Zawiadomienia skierowane do prokuratury dotyczyły m.in. :

- nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli Domów Towarowych „Centrum" S.A. w Warszawie, noszących znamiona przestępstwa niegospodarności, określonego w art. 1 § 3 ustawy z 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego. Zawiadomienie dotyczyło niedopełnienia obowiązku racjonalnego gospodarowania mieniem przy sprzedaży 70% akcji DTC po rażąco niskiej cenie, poprzez przyjęcie za podstawę negocjacji błędnie sporządzonej wyceny oraz pominięcie w cenie sprzedaży wartości prawa do gruntów pod budowę „Centrum-Bis", w wyniku czego Skarb Państwa poniósł znaczną szkodę majątkową.
- nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, noszących znamiona przestępstwa niegospodarności, określonego w art. 1 § 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego. Zawiadomienie dotyczyło działania na szkodę NFI przez członków władz spółki, obowiązanych do zajmowania się sprawami majątkowymi, którzy niedopełnili nałożonych na nich obowiązków racjonalnego gospodarowania mieniem poprzez wypłacanie firmom zarządzającym wynagrodzenia

wyższego niż ustalone w umowach o zarządzanie majątkiem funduszy, a także zawieranie niekorzystnych dla funduszy umów o zarządzanie majątkiem, w wyniku czego spowodowali znaczna szkodę w mieniu NFI w łącznej wysokości 10.692.000 zł.

- nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli Wojewódzkiego Komitetu Przeciwpowodziowego we Wrocławiu noszących znamiona przestępstwa określonego w art. 246 § 1 kodeksu karnego, polegającego na niedopełnieniu przez członków kierownictwa Komitetu obowiązku przeprowadzenia należytej oceny stanu ochrony przeciwpowodziowej województwa wrocławskiego oraz przygotowania odpowiednich wniosków w celu usunięcia istniejących zagrożeń, nieprzeprowadzaniu prawidłowych kontroli rejonowych komitetów przeciwpowodziowych, niedopełnieniu obowiązku sporządzenia prawidłowego planu operacyjnego bezpośredniej ochrony województwa przed powodzią, a także zaniechaniu ogłoszenia we właściwym czasie stanu pogotowia przeciwpowodziowego i alarmu, nieprzeprowadzeniu we właściwym czasie ewakuacji mieszkańców z zagrożonych terenów, co miało negatywny wpływ na sprawność i skuteczność prowadzonej w lipcu akcji ratowniczej i było działaniem na szkodę dobra społecznego.
- nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli PZL Mielec Spółka z o.o.noszących znamiona przestępstwa określonego w art. 1 § 3 ustawy z 12.10.1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego. Zawiadomienie dotyczyło nadużycia uprawnień przez osoby obowiązane do zajmowania się sprawami majątkowymi PZL „Mielec" poprzez nieuzasadnione przekazanie środków pieniężnych z programu I-22 IRYDA w wysokości 39.434.301 zł na inne nieuzasadnione cele, co skutkowało brakiem możliwości wywiązania się z dostawy i modernizacji samolotów I-22 IRYDA i powstaniem znacznej szkody majątkowej w mieniu Zakładów.

Prokuratura powiadomiła Najwyższą Izbę Kontroli o rozpoznaniu w 1998 r. 97 spraw. Aktem oskarżenia zakończono 31 postępowań prowadzonych w wyniku wniesienia przez NIK zawiadomień (w 1997 r. - 25), 11 - decyzjami warunkowo umarzającymi postępowania karne (w 1997 r. - 6), 55 - decyzjami umarzającymi postępowania karne (w tym 40 postanowień o umorzeniu postępowania wobec braku znamion czynu zabronionego) i 15 - postanowieniami o umorzeniu postępowania wobec znikomego stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu (w 1997 r. łącznie 47 decyzji o umorzeniu postępowania). W 9 przypadkach wydano postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania karnego (w 1997 r.- 7 postanowień), a w jednej sprawie urząd skarbowy zakończył postępowanie decyzją nakazującą płatnikowi zapłatę zaległej należności podatkowej (w 1997 r. urzędy skarbowe wydały 3 takie orzeczenia).

Akty oskarżenia dotyczyły m.in. nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli przeprowadzonej w:

- Wojewódzkim Szpitalu Zespolonym im. J.Śniadeckiego w Białymstoku, Zespole Opieki Zdrowotnej w Sokółce, Dziecięcym Szpitalu Klinicznym im. L. Zamenhofa w Białymstoku, Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. K. Dłuskiego w Białymstoku (4 odrębne zawiadomienia objete 1 aktem oskarżenia) noszących znamiona przestępstw określonych w art. 266 § 1 kodeksu karnego, polegających na poświadczaniu nieprawdy w fakturach i oświadczeniach odnośnie dat przyjęcia sprzętu medycznego w postaci ultrasonografów, respiratorów i tomografów komputerowych przez dyrektorów poszczególnych szpitali.

- Zakładach Produkcji Skórzanej „Fosko" w Skarżysku - Kamiennej - noszących znamiona przestępstw określonych w art. art. 206, 300, 266., 200 kodeksu karnego oraz art. 9 § 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego, polegających m.in. na działaniu na szkodę spółki przez członków Zarządu, działanie na szkodę Skarbu Państwa poprzez nieprowadzenie dokumentacji działalności gospodarczej, poświadczanie nieprawdy w dokumentach oraz zagarnięcie mienia społecznego w łącznej wysokości 155.000 zł.
- Wojewódzkiej Dyrekcji Inwestycji w Chełmie - noszących znamiona przestępstwa niegospodarności, określonego w art. 1 § 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego, polegającego na niedopełnieniu obowiązków racjonalnego gospodarowania mieniem przez osobę obowiązaną do zajmowania się sprawami majątkowymi przedsiębiorstwa przy realizacji zadania inwestycyjnego PN. „Modernizacja kotłowni WSZ w Chełmie" w wyniku czego powstała znaczna szkoda majątkowa w wysokości 453.474 zł.
- Żyrardowskich Zakładów Przemysłu Spirytusowego „Polmos" w Żyrardowie - noszących znamiona przestępstwa niegospodarności określonego w art. 1 § 3 ustawy z dnia 12.10.1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego, polegającego na przekroczeniu uprawnień przez osoby odpowiedzialne za gospodarowanie mieniem zakładów poprzez wydawanie odbiorcom hurtowym wyrobów spirytusowych w sytuacji nieuregulowania należności za poprzednie dostawy, w wyniku czego powstała szkoda majątkowa w mieniu przedsiębiorstwa w wysokości 3, 4 mln zł.
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy - Wojewódzkiego Ośrodka Zatrudnienia i Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych - noszących znamiona przestępstwa niegospodarności, określonego w art. 1 § 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego polegającego na spowodowaniu znacznej szkody majątkowej w mieniu w wysokości 106.260 zł przez osobę obowiązaną do zajmowania się sprawami majątkowymi Funduszu, poprzez akceptowanie niezgodnych z przeznaczeniem wypłat ze środków tego funduszu.
- Kopalni Węgla Brunatnego „Bełchatów" w Rogowcu - noszących znamiona przestępstwa określonego w art. 201 kodeksu karnego, polegającego na zagarnięciu mienia znacznej wartości na szkodę kopalni, w wysokości 149.238 zł.
- Banku Spółdzielczego w Namysłowie - noszących znamiona przestępstwa niegospodarności, określonego w art. 1 § 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i poświadczania nieprawdy w dokumentach - art. 266 § 1 kk. Zarzuty aktu oskarżenia objęły m.in. zagarnięcie mienia społecznego w postaci nienależnych dopłat Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do oprocentowania kredytów preferencyjnych, powstałych na skutek zmiany niespłaconych zadłużeń kredytowych, jak również poświadczenie nieprawdy w dokumentacji dotyczącej kredytów preferencyjnych (art. 201 oraz 266 § 1 i 4 kodeksu karnego).

Kolegia ds. wykroczeń w 1998 r. wydały 10 orzeczeń o ukaraniu obwinionych za popełnione wykroczenia, wskazane w zawiadomieniach (w 1997 r. - 9 orzeczeń).

Na postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia złożono 5 zażaleń, z których 2 zostały uwzględnione i postępowanie toczy się dalej, a 3 zażalenia nie zostały rozpoznane.

Na postanowienia o umorzeniu dochodzenia złożono łącznie 17 zażaleń, z których 7 uwzględniono, a 4 nie zostały uwzględnione. Odnośnie pozostałych zażaleń do końca 1998 r. brak było informacji co do ich rozpoznania.

Nie wszystkie decyzje o umorzeniu postępowania lub odmowie wszczęcia postępowania zostały zaskarżone, gdyż Najwyższa Izba Kontroli nie zawsze posiadała legitymację procesową do wykonywania praw pokrzywdzonego na podstawie art. 41 § 1 dawnego kpk (a obecnie na podstawie art. 49 § 4 kodeksu postępowania karnego).

Analizując podjęte przez organy ścigania w 1998 r. decyzje można stwierdzić, że ich skuteczność w porównaniu z 1997 r. nie zmieniła się. W 1998 r. na 55 decyzji umarzających postępowanie i 9 decyzji odmawiających wszczęcia dochodzenia 31 spraw zostało zakończonych aktami oskarżenia, wydano 11 postanowień o warunkowym umorzeniu postępowania, 1 decyzję urzędu skarbowego o ukaraniu oraz 10 orzeczeń kolegiów ds. wykroczeń o ukaraniu obwinionych. Dla porównania, w 1997 r. na 47 decyzji umarzających postępowanie i 7 decyzji o odmowie wszczęcia postępowania sporządzono 25 aktów oskarżenia, wydano 6 postanowień o warunkowym umorzeniu dochodzenia, w 3 sprawach urzędy skarbowe wydały postanowienia o ukaraniu, a w 8 sprawach kolegium ds. wykroczeń ukarało obwinionych za popełnienie wykroczenia (w 1 sprawie uniewinniono obwinionego).

Ponadto należy stwierdzić, że Najwyższa Izba Kontroli w sporządzanych i przekazywanych właściwym organom zawiadomieniach wskazywała jedynie ustalone fakty naruszeń obowiązujących przepisów, noszących znamiona przestępstwa oraz osoby odpowiedzialne za te naruszenia, natomiast nie zajmowała się stroną podmiotową przestępstwa, tj. osobą sprawcy, motywami i okolicznościami jego działania oraz oceną stopnia zawinienia - co leżało w kompetencjach organów powołanych do ścigania przestępstw lub wykroczeń. Organy te dysponowały pełniejszym materiałem dowodowym, zebranym w toku prowadzonego postępowania, pozwalającym na bardziej wnikliwą ocenę czynu opisanego w zawiadomieniu. Z tych też względów ocena ta, w odniesieniu do czynu, jak i zachowania osoby odpowiedzialnej za stwierdzone naruszenia, mogła być inna niż ocena dokonana przez NIK na podstawie akt kontroli, zatem mogła prowadzić do uznania, że czyn nie zawierał ustawowych znamion czynu zabronionego lub że stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu (obecnie „społeczna szkodliwość czynu") nie był znaczny.

4.3. Postępowanie w sprawach o uchylanie się od kontroli lub utrudnianie jej prowadzenia

Najwyższa Izba Kontroli w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r. skierowała do Kolegium ds. Wykroczeń 1 wniosek o ukaranie wiceprezesa Spółki z o.o. „Tarmon" w Tarnobrzegu za popełnienie wykroczenia określonego w **art. 98** ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK. Zarzucono mu uchylanie się od poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, sporządzonym po przeprowadzonej kontroli w Spółce.

Postanowieniem z dnia 7 grudnia 1998 r. Kolegium ds. Wykroczeń w przy Sądzie Rejonowym w Tarnobrzegu odmówiło wszczęcia postępowania w tej sprawie uznając, że opisany we wniosku czyn nie zawiera ustawowych znamion wykroczenia określonego w art. 98 ustawy o NIK.

W dniu 28 grudnia 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli zaskarżyła powyższe postanowienie, zarzucając Kolegium ds. Wykroczeń niewłaściwą wykładnię przepisu art. 98 ustawy o NIK, zawężającą pojęcie postępowania kontrolnego do czynności ściśle kontrolnych, wykonywanych w jednostce kontrolowanej, bez uwzględnienia, że przepis ten jedynie przykładowo określa rodzaj zachowań, które stanowią uchylanie się od kontroli (nieprzedstawianie potrzebnych do kontroli dokumentów, bądź niezgodne z prawdą poinformowanie o wykonaniu wniosków pokontrolnych). Do 31 grudnia 1998 r. zażalenie to nie zostało rozpoznane.

W 1998 r. nie zostało zakończone żadne postępowanie w sprawach dotyczących uchylania się od kontroli, skierowanych do kolegiów ds. wykroczeń. Przewlekłość postępowań wynikała z wyznaczania odległych terminów rozpraw oraz niestawiennictwa obwinionych, co w wielu przypadkach skutkowało przedawnieniem karalności i koniecznością umorzenia postępowania. Praktyka taka pozwala w wielu przypadkach na uniknięcie przez obwinionych odpowiedzialności za utrudnianie, przeprowadzenia postępowań kontrolnych, będących ustawowym obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli.

4.4. Rozpatrywanie skarg, listów i wniosków skierowanych do Najwyższej Izby Kontroli

W 1998 r. do jednostek organizacyjnych NIK wpłynęło 7625 skarg, listów i wniosków. W okresie tym do Centrali NIK nadesłano 5066 skarg, tj. o 2507 więcej niż do wszystkich delegatur NIK. W porównaniu do roku poprzedniego ogólna liczba skarg kierowanych do NIK wzrosła o ponad 10%, jednocześnie w 1998 r. dominowała korespondencja skargowa.

W ogólnej liczbie korespondencji skargowej skargi indywidualne (autoryzowane) stanowiły 69,9% (5327), zbiorowe 4,9% (371), otrzymane za pośrednictwem posłów, senatorów i radnych 3,6% (274). Do Izby skierowano ponadto 1755 skarg anonimowych (o 21% więcej niż w roku poprzednim**).**

Największa liczba skarg i wniosków otrzymanych w 1998 r. - tak jak w poprzednich latach - informowała o nadużyciach gospodarczych i finansowych, nienależytej ochronie mienia państwowego i społecznego, a także o naruszaniu interesów państwowych i spółdzielczych jednostek organizacyjnych - 2171 skarg (28,5% ogółu). W porównaniu do 1997r. nastąpił wzrost tego rodzaju skarg o ponad 28%.

W grupie skarg informujących o nadużyciach gospodarczych i finansowych dominowały sprawy dotyczące działalności przedsiębiorstw i zakładów przemysłowych (444 skargi). Zwracano w nich uwagę przede wszystkim na wyprzedaż przez przedsiębiorstwa państwowe środków trwałych i materiałów po zaniżonych cenach, nieogłaszanie bądź fałszowanie przetargów na sprzedaż majątku przedsiębiorstw, niewłaściwe działania kierownictw zakładów zmierzające do osiągania osobistych korzyści materialnych.

Następną co do liczby grupę - 1315 skarg (17,2% ogółu) stanowiły pisma zawierające krytykę funkcjonowania organów i urzędów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (wzrost o 25,4% w porównaniu do 1997 r.). W grupie tej wyodrębniono skargi na urzędy i organy administracji rządowej - 302 skargi (23% w tej grupie) i na administrację samorządową - 1013 skarg (77% w tej grupie). Procentowy wskaźnik skarg w obydwu grupach w latach 1997-1998 utrzymywał się na podobnym poziomie.

W skargach z zakresu funkcjonowania administracji rządowej podnoszono najczęściej problemy budownictwa, nadzoru nad procesem przekształceń własnościowych, stanu dróg ponadlokalnych oraz szeroko rozumianej ochrony środowiska. Wskazywano na przypadki łamania prawa przy wydawaniu decyzji administracyjnych, niewłaściwą reakcję na samowolę budowlaną, lekceważenie przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz na opieszałość we wdrażaniu postępowań egzekucyjnych. Część skarg dotyczyła niewłaściwego sposobu załatwiania wniosków o zwrot nieruchomości przejętych przez państwo z naruszeniem prawa. Podnoszono w nich brak udzielania zainteresowanym odpowiedzi lub wyjaśnień co do sposobu i terminów załatwiania kierowanych skarg.

Skargi dotyczące funkcjonowania organów administracji samorządowej koncentrowały się wokół działalności gospodarczej i finansowej gmin, a w szczególności niewłaściwych działań wójtów i burmistrzów. Organom tym zarzucano nieefektywne wydatkowanie środków zarówno z funduszy gminnych jak i dotacji budżetowych, zaniżanie cen przy sprzedaży majątku komunalnego, niewłaściwe gospodarowanie gruntami, nietrafność decyzji inwestycyjnych. Podnoszono wystepowanie prywaty, łączenia funkcji z działalnością gospodarczą i osiągania z tego tytułu korzyści materialnych, brak kompetencji przejawiający się wadliwością wydawanych decyzji, a także podejmowania decyzji sprzecznych z prawem i interesem społeczności lokalnych.

Istotnym problemem, który wystąpił w korespondencji skargowej 1998 r. były sprawy dotyczące działań organów administracji rządowej i samorządowej przy likwidacji skutków powodzi z lipca 1997 r. Podkreślano zwłaszcza nieprawidłowy, bądź niesprawiedliwy podział środków przeznaczonych na pomoc dla osób poszkodowanych, zarzucano brak należytej troski ze strony państwa o poprawę trudnej sytuacji powodzian.

W zależności od charakteru i treści skarg, NIK stosowała różne sposoby ich załatwiania. W toku kontroli, w wyniku uproszczonych badań kontrolnych i w postępowaniach wyjaśniających NIK zbadała zasadność 426 skarg (w tym w ramach przeprowadzonych kontroli zbadano 232 skargi). Dalsze 163 skargi zakwalifikowano do zbadania w terminach późniejszych. Uwzględniając także sygnały zawarte w otrzymywanych pismach NIK podejmowała kontrole problemowe, np. kontrolę na temat usuwania skutków powodzi z lipca 1997 r. i kontrolę działalności zarządów gmin w okresie niefunkcjonowania w 1998 r. rad gmin.

Skargi zgłaszane do NIK wymagały także badań specjalistycznych prowadzonych m.in. przez organy skarbowe, Państową Inspekcję Pracy, Państową Inspekcję Handlową, regionalne izby obrachunkowe czy spółdzielcze związki rewizyjne. Skargi takie, nie wymagające własnego trybu postępowania, przekazywano do zbadania właściwym organom. W ten sposób załatwiono 1789 skarg (23,5% korespondencji skargowej). W przypadkach, kiedy NIK nie otrzymała informacji na temat ostatecznego sposobu załatwienia przekazanych spraw, a co pozostawało w zainteresowaniu Izby, występowano z pismami monitującymi do jednostek, którym zostały one przekazane do zbadania. W 1998 r. NIK wystosowała 170 takich monitów.

Spośród 1265 pism skargowych zbadanych przez NIK i inne organy, zasadność zgłaszanych zastrzeżeń została potwierdzona w 483 przypadkach (38,2% skarg zbadanych), natomiast zarzuty zawarte w 782 pismach skargowych okazały się nieuzasadnione (61,8% skarg zbadanych).

W wyniku zakończonych w 1998 r. kontroli skargowych ujawniono nadużycia i straty o łącznej wartości przekraczającej 195 mln. zł (w poprzednim roku ponad 19 mln. zł). W stosunku do osób winnych zaniedbań, niegospodarności i marnotrawstwa mienia

zastosowane zostały przewidziane prawem sankcje. Udzielono 15 upomnień i nagan oraz zwolniono z pracy 16 osób, w tym 12 pełniących funkcje kierownicze).

W wyniku 26 kontroli skargowych, w których stwierdzono fakty noszące znamiona przestępstw, organom ścigania przekazano stosowne zawiadomienia. Ponadto 45 skarg NIK przekazała do zbadania organom ścigania uznając, że opisane w nich fakty wskazują na możliwość zaistnienia przestępstwa.

W przypadkach, kiedy problemy poruszane w skargach nie wymagały prowadzenia badań kontrolnych - dotyczyło to 2383 skarg (31,3% ogółu) - udzielano ich autorom wyjaśnień w zakresie przepisów prawnych, dotyczących zgłaszanych spraw, organów właściwych do ich załatwienia, a także o przysługujących skarżącym środkach odwoławczych.

5. Wykonywanie przez Najwyższą Izbę Kontroli innych obowiązków wobec Sejmu RP

5.1. Udział Prezesa NIK w posiedzeniach Sejmu i Rady Ministrów

Zgodnie z **art. 20** ustawy Prezes NIK lub upoważnieni przez niego wiceprezesi uczestniczyli we wszystkich posiedzeniach Sejmu RP. W 8 debatach sejmowych prezentowali stanowisko Izby w sprawach dotyczących istotnych zagadnień życia gospodarczego i społecznego.

Sejmowe wystąpienia Prezesa NIK dotyczyły w szczególności:

- oceny realizacji budżetu państwa w 1997 r.,
- negatywnych zjawisk w funkcjonowaniu finansów publicznych,
- generalnych kierunków działalności NIK w 1997 r.,
- rozwiązań proponowanych w nowelizowanej ustawie o NIK.

Zgodnie z art. 204 punkt 1 i 2 Rozdział IX Konstytucji RP, na 25 posiedzeniu Sejmu Prezes NIK przedstawił uwagi i wnioski obrazujące całokształt wyników badań kontrolnych realizacji budżetu państwa oraz wnioski w przedmiocie absolutorium dla Rządu. Na tym samym posiedzeniu Sejm RP rozpatrzył, przedyskutował i zaakceptował sprawozdanie NIK z działalności za 1997 r. Wyniki debaty Sejmu nad budżetem państwa oraz kierunkami działalności NIK stanowiły cenną inspirację dla dalszej działalność Izby w 1998 r.

Proponując konkretne rozwiązania legislacyjne, NIK wspierała prace Sejmu nad projektem ustawy o finansach publicznych. Uwagi, wnioski i propozycje Prezesa Najwyższej Izby Kontroli przedłożone na 19 plenarnym posiedzeniu Wysokiej Izby w czasie debaty nad projektem ustawy o finansach publicznych dotyczyły zwłaszcza:

- błędów i nierzetelności w planowaniu i pozyskiwaniu dochodów budżetowych,
- dowolności w przyznawaniu ulg podatkowych i błędów w egzekwowaniu należności Skarbu Państwa,
- nieprawidłowości w gospodarowaniu dotacjami,

- marnotrawstwa w realizacji inwestycji centralnych i nieprawidłowości w gospodarowaniu funduszami celowymi.

Prezes NIK, w dniach 18 marca oraz 2 kwietnia 1998 r., uczestniczył w obradach Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, które poświęcone były m.in. rozpatrywaniu propozycji zmian w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli. Również dwukrotnie Prezes NIK uczestniczył w obradach Komisji Finansów Publicznych. W dniu 10 lipca udział Prezesa związany był z prezentowaniem sprawozdania z realizacji budżetu NIK za 1997 rok, natomiast w dniu 19 listopada 1998 r. udział Prezesa dotyczył rozpatrywania przez Komisję projektu budżetu NIK na 1999 rok.

Prezes NIK lub upoważnieni przez niego wiceprezesi zajmowali stanowisko w sprawie kierunków nowelizacji ustawy o NIK oraz przedkładali dodatkowe informacje i wnioski wypływające z wyników kontroli, dotyczące:

- gospodarowania środkami na płace dla nauczycieli w 1997 r.,
- uprawnień kontrolnych NIK wobec instytucji i jednostek ochrony zdrowia,
- prywatyzacji Domów Towarowych „Centrum".

Uczestniczyli również w obradach komisji parlamentarnych przedstawiając między innymi:

- informację o realizacji zaleceń pokontrolnych NIK w zakresie funkcjonowania sieci elektroenergetycznych,
- informację o wynikach kontroli Agencji Rozwoju Przemysłu SA,
- wyjaśnienia do propozycji zgłoszonych do planu pracy NIK przez Komisje Sejmowe,
- uwagi do wykonania budżetu państwa przez niektórych dysponentów budżetowych, takich jak Główny Urząd Ceł, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej,
- uwagi dotyczące przekształceń własnościowych w sektorze bankowym,
- sugestie i propozycje zmian związane z projektami programów rządowych,
- wnioski NIK z kontroli przekształceń własnościowych,
- informacje związane z bieżącą działalnością kontrolną Izby.

W 1998 r. Prezes NIK lub upoważnieni przez niego wiceprezesi uczestniczyli we wszystkich posiedzeniach Rady Ministrów. Ich udział polegał na przedstawianiu wniosków płynących z wyników przeprowadzonych kontroli, a odnoszących się do omawianych na nich projektów aktów prawnych. Ponadto przedstawiano opinie dotyczące zagadnień legislacyjnych.

5.2. Udział NIK w procesie legislacyjnym na forum komisji parlamentarnych oraz prezentacja materiałów NIK na posiedzeniach tych komisji

W 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła do szeregu aktów normatywnych uwagi i przedstawiła opinie, przede wszystkim w sprawach mogących oddziaływać na zakres kompetencji kontrolnych NIK. Przedstawiciele Izby uczestniczyli w 98 obradach komisji sejmowych, na których referowali wyniki przeprowadzonych przez NIK kontroli. Brali oni także udział w konferencjach uzgadniających oraz w posiedzeniach Komisji Prawniczej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Na forum Parlamentu przedstawiciele Izby uczestniczyli w pracach legislacyjnych sejmowych i senackich komisji przede wszystkim w sprawach, w których Izba zajmowała stanowisko na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego. Udział NIK polegał przede wszystkim na przedstawianiu uwag do projektów ustaw i innych aktów prawnych oraz udzielaniu wyjaśnień i odpowiedzi, związanych z wynikami przeprowadzonych kontroli. Również na tym etapie prac przedstawiciele Izby sporządzali szersze analizy i opracowania dotyczące projektów ustaw rozpatrywanych przez Parlament i przekazywali je do wykorzystania w toku prac parlamentarnych.

Z uwagi na szczególne znaczenie projektowanych aktów normatywnych, na podkreślenie zasługuje m.in. udział Izby w pracach nad ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych Dz. U. Nr 115, poz. 1014). Najwyższa Izba Kontroli uczestniczyła we wszystkich posiedzeniach Komisji Finansów Publicznych i Podkomisji Nadzwyczajnej oraz dwukrotnie przedstawiła pisemne wnioski i uwagi do projektu ustawy, skierowane do Przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła pisemne stanowisko, dotyczące rozważenia możliwości podmiotowego rozszerzenia przepisu stanowiącego, że wniosek o wszczęcie postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, złożony m.in. przez NIK, jest wiążący dla rzecznika dyscypliny finansów. Wyrażane przez NIK opinie spowodowały również włączenie do ustawy o finansach publicznych przepisu zobowiązującego Radę Ministrów do dokonania analizy celowości działania państwowych funduszy celowych oraz agencji. Uwzględniono również uwagi Izby odnoszące się do sposobu zdefiniowania zakresu podmiotowego, m.in. nowo wprowadzonego do tej ustawy pojęcia „sektora finansów publicznych" oraz „budżetu państwa", który w pierwotnej wersji projektu nie pokrywał się z nową systematyką organów władzy publicznej, wprowadzoną Konstytucją z 1997 r. Ponadto, na skutek zgłaszanych przez NIK wątpliwości co do „konstytucyjności" niektórych uregulowań powodujących uzależnienie dysponentów części budżetowych (takich jak Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Najwyższa Izba Kontroli i innych) od Ministra Finansów, w ustawie wprowadzono w pewnych sytuacjach zróżnicowanie ich statusu.

Przedstawiciele NIK aktywnie uczestniczyli również w posiedzeniach komisji sejmowych, zajmujących się przygotowywaniem ustaw dotyczących reformy ustrojowej państwa. NIK występowała m.in. do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Uwagi NIK koncentrowały się przede wszystkim na kwestiach związanych z działalnością kontrolną NIK i miały na celu niedopuszczenie

do uszczuplania kompetencji kontrolnych NIK względem - szeroko rozumianego - samorządu terytorialnego.

W ramach reformy ustrojowej państwa przedstawiciele NIK brali udział w pracach dotyczących niżej wymienionych aktów prawnych:

- ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 r.
- ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa,
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- ustawy z dnia 7 sierpnia 1998 r. o utworzeniu powiatów,
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie,
- ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną,
- ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa
- ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych
- ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W toku prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Najwyższa Izba Kontroli zasygnalizowała Przewodniczącym Komisji Polityki Społecznej, Komisji Zdrowia oraz Komisji Finansów Publicznych fakt niezgodności art. 164 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 153) z art. 203 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Wniosek ten nie został uwzględniony w ustawie z dnia 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 117, poz. 756) i dopiero w ustawie z dnia 16 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1116) dokonano zmiany art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK (Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.), polegającej na zastópieniu wyrazów "legalności, gospodarności i rzetelności" wyrazami "legalności i gospodarności". Oznaczało to dostosowanie kryteriów kontroli NIK, określonych w art. 2 ust. 4 ustawy o NIK do treści art. 203 ust. 3 Konstytucji RP.

Przedstawiciele Izby uczestniczyli również w pracach Komisji Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji dotyczących projektu ustawy o Prokuratorii Generalnej.

Przedstawiciele NIK brali udział w 76 posiedzeniach komisji parlamentarnych, zgłaszając uwagi i opinie na temat rozpatrywanych aktów normatywnych, takich jak:

- ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych,
- ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,

- ustawa o zmianie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych,
- ustawa o zmianie ustawy o pomocy społecznej,
- ustawa o zmianie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych,
- ustawa o zmianie ustawy o zatrudnianiu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw,
- ustawa o zmianie ustaw: o zakładach opieki zdrowotnej, o zawodzie lekarza, o zawodach pielęgniarki i położnej, o szkolnictwie wyższym oraz o zmianie niektórych innych ustaw,
- ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych
- ustawa o Społecznej Inspekcji Pracy,
- ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych,
- ustawa o zmianie ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw,
- ustawa o służbie cywilnej,
- ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,
- ustawa o zasadach realizacji programu powszechnego uwłaszczenia obywateli RP,
- ustawa o zmianie ustawy o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego oraz ustawy o zmianie ustawy o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego oraz o zmianie ustawy o związkach zawodowych,
- ustawa o zmianie ustawy o ujawnianiu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne,
- ustawa o ustroju oraz samorządzie miasta stołecznego Warszawy,
- ustawa o systemie oświaty,
- ustawa o Sejmowej Komisji Śledczej,
- ustawa o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności,
- ustawa o zmianie ustawy o łączności,
- ustawa o uznaniu stopni naukowych, dyplomów i tytułów zawodowych nadawanych przez polski uniwersytet na Obczyźnie,
- uchwała w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu.

6. Pracownicy NIK

6.1. Sprawy osobowe

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyznał Najwyższej Izbie Kontroli na 1998 r. - analogicznie jak w roku poprzedzającym - 1675 etatów.

Zatrudnienie - wyrażone liczbą pracowników - wzrosło z 1646 według stanu na początek roku do 1659 na koniec roku, tj. o 0,8 %. Średniomiesięczne zatrudnienie wynosiło 1655 osób.

W ramach 1659 pracowników zatrudniano 1230 pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne oraz 429 pracowników administracji i obsługi. Stosunek pracy z pracownikami zatrudnionymi na stanowiskach kontrolerskich zawarty został na podstawie mianowania (1021 osób) oraz - na podstawie umowy o pracę (209 osób).

W samym 1998 r. Prezes NIK mianował 62 pracowników, zatrudnionych na stanowiskach kontrolerskich na podstawie umowy o pracę, awansował 144 pracowników mianowanych i 7 administracyjnych.

Struktura zatrudnienia w Najwyższej Izbie Kontroli wg. stanu na 31 grudnia 1998 r. przedstawiała się następująco:

- kierownictwo NIK - 6 osób,
- pracownicy nadzorujący i wykonujący czynności kontrolne (w tym: dyrektorzy i wicedyrektorzy jednostek organizacyjnych, doradcy prawni, ekonomiczni, techniczni oraz główni specjaliści kp, specjaliści kp, starsi inspektorzy kp, inspektorzy kp, młodsi inspektorzy kp) - 1224 osoby,
- pracownicy administracji i obsługi (realizujący zadania związane m.in. z obsługą wpływających do NIK skarg i wniosków obywateli, współpracą ze środkami masowego przekazu, utrzymywaniem i nawiązywaniem kontaktów na płaszczyźnie międzynarodowej, jak również zapewniający obsługę biurową i techniczną, niezbędną dla prawidłowego funkcjonowania departamentów kontrolnych i delegatur) - 429 osób.

Struktura wykształcenia pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne kształtowała się, jak niżej:

- 28,8% pracowników posiadało wykształcenie prawnicze i administracyjne,
- 25,6% - wykształcenie ekonomiczne,
- 29,9% - wykształcenie techniczne, rolnicze i pokrewne tym kierunkom,
- 15,6% - inne wykształcenie wyższe.

W tej grupie pracowników (nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne) 71 osób posiadało tytuł doktora nauk, 17 osób ukończyło więcej niż jeden fakultet, a 22 osoby -Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Wiek pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne przedstawiono poniżej:

- do 30 lat 5,2%
- od 31 do 40 lat 13,2%
- od 41 do 50 lat 35%
- od 51 do 60 lat 35,4%
- ponad 60 lat 11%

Należy zaznaczyć, że w tej grupie zatrudnionych zwiększył się udział pracowników młodszych, o krótszym stażu pracy, legitymujących się adekwatnym do realizowanych zadań wykształceniem, uzupełnianym dodatkowymi kwalifikacjami. Jednym z głównych założeń polityki kadrowej na lata następne jest zwiększenie grupy pracowników młodszych, poprzez wykorzystanie naturalnego ruch kadrowego.

W 1998 r. podobnie jak w latach poprzednich, występowała rotacja w zatrudnieniu. Odeszło z pracy w NIK w ogółem 126 osób, z tego 103 pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne oraz 23 pracowników zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych i obsługi.

Stosunek pracy z tymi pracownikami rozwiązany został:

- na mocy porozumienia stron (62 osoby w tym 12 - za porozumieniem pracodawców),
- w związku z nabyciem uprawnień do powszechnej emerytury lub renty (43 osoby, w tym 4 - w związku z rentą inwalidzką),
- wskutek upływu czasu, na jaki umowa została zawarta (11 osób),
- w związku z wypowiedzeniem stosunku pracy przez pracowników (6 osób) i przez NIK (1 osoba),
- bez wypowiedzenia (3 osoby).

W 1998 r. zmarło 10 pracowników.

Z grupy 62 pracowników, którzy odeszli z NIK na mocy porozumienia stron lub porozumienia pracodawców, 20 osób zostało zatrudnionych w innych urzędach państwowych.

W 1998 r. przyjęto do pracy 139 osób, w tym na stanowiska pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne - 101 osób (9 na stanowiska pracowników nadzorujących czynności kontrolne, 92 - powierzono zadania związane z wykonywaniem czynności kontrolnych).

Spośród 101 nowoprzyjętych pracowników - w departamentach zatrudniono 44 osoby, w delegaturach - 57 osób.
Struktura wieku nowo przyjętych pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne przedstawia się następująco:

- do 30 lat 29,5%
- od 31 do 40 lat 31,9%
- od 41 do 50 lat 23,0%
- powyżej 50 lat 15,6%

Osoby w wieku do 40 lat stanowiły 61,4 % ogółu nowo przyjętych. Prowadzi to do stopniowego odmłodzenia kadry NIK
Struktura zatrudnienia ww. pracowników według osiągniętego wykształcenia :

- osoby z wykształceniem prawniczym i administracyjnym - 28,6%
- z wykształceniem ekonomicznym - 22,9%
- z wykształceniem technicznym, rolniczym i pokrewnymi - 26,2%
- z innym wykształceniem wyższym - 22,1%

Wśród pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne zatrudniono 7 osób z tytułem doktora nauk, 2 osoby z ukończonym więcej niż jednym fakultetem, 44 osoby legitymujące się dyplomami różnych kierunków studiów podyplomowych lub aplikacji.
W tej grupie 6 osób ukończyło Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

6.2. Szkolenie zawodowe pracowników Najwyższej Izby Kontroli w 1998 r.

W 1998 r. w różnych formach szkolenia i dokształcania zorganizowanego centralnie uczestniczyło ogółem 996 pracowników NIK, w tym:

- w aplikacji kontrolerskiej	-	112 osób
- w specjalistycznych formach doskonalenia zawodowego	-	708 osób
- w formach szkolnych	-	98 osób
- w szkoleniu organizowanym przez inne instytucje	-	78 osób

Aplikacja kontrolerska

Zgodnie z art. 68 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli pracownicy nadzorujący i wykonujący czynności kontrolne podlegają obowiązkowi ukończenia aplikacji kontrolerskiej w terminie 3 lat od daty zatrudnienia.

Szkoleniem z zakresu aplikacji objęto w 1998 r. 114 osób, w tym 112 pracowników NIK i 2 - z urzędów administracji centralnej i terenowej. Aplikacja kontrolerska miała na celu przygotowanie pracowników NIK do należytego wykonywania lub nadzorowania czynności kontrolnych. Szkolenie trwało trzy semestry i obejmowało swym zakresem następujące zagadnienia:

- system kontroli w Rzeczypospolitej Polskiej oraz wybrane zagadnienia kontroli państwowej w innych krajach,
- zadania Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli państwowej,
- organizację Najwyższej Izby Kontroli oraz status jej pracowników,
- postępowanie kontrolne,
- wybrane problemy niektórych gałęzi prawa,
- rachunkowość, w tym analizę bilansu i sprawozdawczości finansowej,
- wybrane zagadnienia ekonomii i systemu gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej,
- finanse publiczne,
- elementy informatyki, ze szczególnym uwzględnieniem zastosowania informatyki w rachunkowości,
- elementy psychologii i socjologii.

Poszczególne bloki tematyczne kończyły się zaliczeniem, a każdy semestr testem pisemnym sprawdzającym wiadomości z postępowania kontrolnego oraz ćwiczeniami praktycznymi przewidzianymi w programie aplikacji kontrolerskiej.

Zajęcia prowadzone były w 3 grupach, dla których zorganizowano łącznie 12 seminariów. Część praktyczną aplikacji, polegającą na wykonywaniu w ramach obowiązków służbowych zleconych zadań kontrolerskich oraz samokształceniu, aplikanci realizowali w swoich departamentach i delegaturach, pod nadzorem opiekunów i kadry kierowniczej. W roku sprawozdawczym funkcje opiekunów pełniło 77 doświadczonych pracowników kontrolerskich.

Aplikację kontrolerską ukończyło 79 osób, natomiast 10 osób dopuszczono do egzaminu kontrolerskiego w terminie późniejszym.

Zakres tematyczny programu aplikacji kontrolerskiej ulega okresowym modyfikacjom wynikającym z konieczności zapoznania słuchaczy - przyszłych kontrolerów, z ważniejszymi zmianami przepisów prawa.

Istnieje zainteresowanie podstawową formą szkolenia kontrolerów NIK - jaką jest aplikacja. Niektóre instytucje i urzędy centralne zwracają się do Izby z prośbą o objęcie szkoleniem przygotowującym do pracy kontrolerskiej, wydelegowanych przez nie pracowników. Niestety ograniczone możliwości lokalowe i kadrowe Izby uniemożliwiają szersze włączenie do zajęć aplikacyjnych pracowników tych instytucji. Doświadczeni kontrolerzy NIK pomagają więc w realizacji szkoleń w niektórych zainteresowanych urzędach i instytucjach. W 1998 r. kursy z zakresu metodologii kontrolerskiej zorganizowane zostały m.in. w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego oraz Telewizji Polskiej S.A. W Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej przeszkolono 68 oficerów; w Głównym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego - 150 pracowników; w TVP S.A. - 16 pracowników Biura Kontroli.

Inne formy szkolenia

W ramach doskonalenia zawodowego pracowników NIK w 1998 r. zorganizowano 23 szkolenia, w których uczestniczyło 708 osób (tj. około 43 % ogółu zatrudnionych):

- w trzykrotnie organizowanym szkoleniu na temat obrotu gospodarczego oraz działalności spółek prawa handlowego i cywilnego uczestniczyło 74 pracowników. Jego celem było ugruntowanie znajomości przepisów ustawy o ochronie obrotu gospodarczego (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowym kodeksem karnym) i określenie sposobów prawidłowego ich stosowania w praktyce kontrolerskiej, a także przypomnienie zasad funkcjonowania spółek prawa handlowego i cywilnego,
- w szkoleniu na temat rachunkowości budżetowej i naruszenia dyscypliny budżetowej uczestniczyło 21 pracowników NIK,
- w trzykrotnie organizowanym (przy współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych) szkoleniu na temat zamówień publicznych, uczestniczyło 84 pracowników NIK,
- w dwukrotnie przeprowadzonym szkoleniu doradców prawnych uczestniczyło 140 pracowników. Jego celem było omówienie m.in.:
  - problematyki naruszeń dyscypliny budżetowej,
  - spraw związanych z pozycją prawa międzynarodowego (w tym prawa unijnego) w świetle Konstytucji RP,
  - zagadnień dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem zmian wynikających z reformy ustrojowej państwa,
  - problematyki finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zmian w zakresie dyscypliny budżetowej wprowadzonych ustawą o finansach publicznych,
  - spraw związanych z reformą ustrojową państwa.

Zorganizowano ponadto szkolenia dla 86 pracowników pionu finansowo-księgowego NIK, których celem było zapoznanie ich m.in. z wybranymi zagadnieniami ustawy o zamówieniach publicznych, aktualnymi regulacjami prawnymi w ubezpieczeniach społecznych, przepisami dotyczącymi podatku dochodowego od osób fizycznych, ordynacją podatkową w sferze budżetowej, wybranymi zagadnieniami rachunkowości budżetowej oraz reformą systemu ubezpieczeń społecznych.

W 1998 r. zorganizowano centralnie 4 seminaria przedkontrolne w których uczestniczyło łącznie 182 pracowników NIK, biorących udział w kontrolach koordynowanych przez departamenty.

W 1998 r. pracownicy korzystali także ze szkolnych form uzupełniania kwalifikacji:

- na studiach wyższych zaocznych lub wieczorowych pobierało naukę 25 pracowników, w tym 16 pracowników departamentów i 9 delegatur NIK.

- na studiach podyplomowych kwalifikacje zawodowe podnosiło 21 pracowników departamentów i 36 delegatur.
- na studiach doktoranckich naukę kontynuowało 6 pracowników, w tym 5 w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie i 1 - w Śląskiej Akademii Ekonomicznej w Katowicach.

Trzech pracowników NIK odbywało aplikację radcowską, a 3 pracowników - aplikację sądową.

Na staże zagraniczne w USA skierowano 4 pracowników NIK.

W 1998 r. w kursach i seminariach prowadzonych przez innych organizatorów, m.in. Okręgową Izbę Radców Prawnych, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Centrum Zamówień Publicznych, Polską Akademię Nauk i inne instytucje, uczestniczyło 54 pracowników. Przedmiotem tych szkoleń było m.in. doskonalenie znajomości przepisów z zakresu systemu ubezpieczeń społecznych, reformy ubezpieczeń zdrowotnych, opodatkowania podmiotów gospodarczych, bezpieczeństwa i higieny pracy, obowiązków pracodawców w świetle przepisów prawa pracy i przepisów emerytalno-rentowych, a także zakładowych funduszy socjalnych.

Ponadto 24 pracowników NIK uczestniczyło w seminariach organizowanych przez Departament Kształcenia Europejskiego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

7. Wykonanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli

7.1. Uwagi ogólne

Gospodarka finansowa Najwyższej Izby Kontroli podlegała rygorom wynikającym z ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. ustawy - Prawo budżetowe, ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz z innych przepisów określających gospodarkę finansową jednostek budżetowych.

Według klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych określonej przez Ministra Finansów, Najwyższa Izba Kontroli realizowała swój budżet w ramach działu i rozdziału oznaczonych w klasyfikacji następująco:

Część 02	Najwyższa Izba Kontroli
Dział 99	Urzędy naczelnych organów władzy kontroli i sądownictwa
Rozdział 9911	Urzędy naczelnych organów władzy i kontroli

Zgodnie z art. 6 ust. 1 i art. 12 pkt. 1 ustawy Prawo budżetowe, Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest dysponentem głównym, wydzielonej części budżetu państwa.

Według zarządzenia nr 10/95 Prezesa NIK z dnia 6 października 1995 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli, część środków budżetowych uchwalonych dla NIK na 1998 rok realizowana była przez 16 delegatur będących dysponentami środków budżetowych trzeciego stopnia.

Najwyższa Izba Kontroli nie prowadziła gospodarki pozabudżetowej.

7.2. Dochody

W ustawie budżetowej na 1998 r. w części 02 - NIK dochody określone były w wysokości 236 tys. zł.

Zrealizowane dochody wyniosły 347 tys. zł, tj. o 47% więcej w porównaniu wysokością określoną w ustawie.

Zrealizowane dochody odprowadzone były na rachunki właściwych urzędów skarbowych w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa.

Na dochody odprowadzane do budżetu państwa w roku sprawozdawczym złożyły się następujące tytuły wpłat:

1) czynsze za wynajem lokali użytkowych 61 tys. zł
2) sprzedaż dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa” 11 tys. zł
3) sprzedaż składników majątkowych wycofanych z eksploatacji (w tym głównie samochodów) 32 tys. zł
4) wynajem sal wykładowych i sprzedaż miejsc noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach 160 tys. zł
5) różne dochody wynikające z rozliczeń finansowych za lata ubiegłe w tym głównie odszkodowania zwracane przez PZU w ramach ubezpieczeń majątkowych z tytułu szkód samochodowych 83 tys. zł.

Zwiększone w stosunku do założeń o 47% dochody budżetu dotyczą pozycji wymienionych w podpunktach 3, 4, i 5, które z uwagi na swą specyfikę są nieregularne i trudne do prognozowania na etapie sporządzania projektu planu budżetu.

W odniesieniu do najwyższej pod względem wartości pozycji dochodów, tj. wpływów za wynajem sal wykładowych w Ośrodku Szkoleniowym NIK stwierdzić należy, że Ośrodek nie prowadzi działalności dochodowej. Wynajęcie sal wykładowych bądź sprzedaż miejsc noclegowych przez Ośrodek ma charakter jednostkowy, sporadyczny, wynikający z okresowej przerwy w harmonogramie własnej działalności szkoleniowej. Ośrodek NIK nie prowadzi działalności usługowej na rzecz innych podmiotów.

7.3. Wydatki

W ustawie budżetowej na 1998 rok ustalono wydatki w części 02 - NIK w wysokości 155.101 tys. zł.

Wydatki zrealizowano w kwocie 154.799 tys. zł co stanowi 99,81% w stosunku do wielkości określonej w budżecie.

Z uwagi na niższe wykonanie budżetu w stosunku do założeń o 0,19% nie wykorzystane środki w kwocie 302 tys. zł zostały zwrócone na rachunek Ministerstwa Finansów w obowiązującym terminie.

W ramach wewnętrznych rozliczeń budżetowych centrali NIK z delegaturami realizującymi budżet jako dysponenci III stopnia ustalono, że wykorzystanie środków przez te jednostki było następujące:

centrala NIK wydatkowała 92.590 tys. zł

delegatury NIK wykorzystały 62.209 tys. zł.

Budżet NIK w roku sprawozdawczym realizowany był w granicach kwot określonych w układzie wykonawczym zgłoszonym do Ministra Finansów z uwzględnieniem przeniesień między paragrafami, dokonanymi w ramach uprawnień Prezesa NIK wynikających z art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. ustawy - Prawo budżetowe.

Przesunięcie środków w ramach uchwalonego budżetu wynikało z potrzeby dostosowania struktury wydatków rodzajowych do faktycznych potrzeb powstałych w toku realizacji budżetu.

Kompensata środków polegająca na zmniejszeniu jednych i zwiększeniu drugich pozycji wydatków dotyczyła m.in.:

- przeniesienia kwoty 166 tys. zł z § 12 „uposażenia żołnierzy zawodowych" i z § 17 „nagrody z zakładowego funduszu nagród" do § 11 „wynagrodzenia osobowe". Korekta dokonana w obrębie jednej grupy wydatków, rozliczanych wspólnie w układzie budżetu jako wydatki płacowe;
- ograniczenia wydatków na podróżach służbowych krajowych i zagranicznych (§§ 28 i 29) o kwotę 1.580 tys. zł;
- zwiększenia środków w § 21 „wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń" o kwotę 80 tys. zł z przeznaczeniem na wypłaty odpraw pośmiertnych i odszkodowań z tytułu wypadków przy pracy;
- korekty wydatków w §§ 41 i 42 dotyczących składek ZUS i Funduszu Pracy;
  przeniesienia środków w kwocie 2.941 tys. zł z § 36 „usługi materialne" do § 72 „wydatki na finansowanie inwestycji". Zmiana kwalifikacji wydatków dotyczyła instalacji przeciwwłamaniowej i przeciwpożarowej, planowanej na etapie projektu budżetu w robotach remontowo-budowlanych (§ 36). Biorąc pod uwagę zarówno wartość nakładów jak i fakt, że nowa instalacja powinna zwiększyć dotychczasową wartość budynków, w których instalację założono, korekta wydatków pomiędzy ww. paragrafami była niezbędna;
- ograniczenia środków w grupie tzw. bieżących wydatków rzeczowych, obejmujących zakup materiałów i usług na rzecz zwiększenia środków inwestycyjnych. Kwota korekty wyniosła 5.420 tys. zł i wg przeznaczenia dotyczyła:
  - zwiększenia środków na zakup sprzętu komputerowego;

- zakupu lokalu biurowego dla Delegatury NIK w Kielcach. Potrzeba zakupu nowego lokalu dla Delegatury wyłoniła się w trakcie roku budżetowego w wyniku wypowiedzenia umowy najmu przez Urząd Wojewódzki w Kielcach.

Rodzajowy układ wydatków po stronie planu i wykonania oraz realizację budżetu NIK w układzie dysponentów środków przedstawiono w tabelach nr 9 i 10

Tabela nr 9

Rodzajowy układ wydatków za 1998 rok - plan i wykonanie

Klasyfikacja wg grup układu wykonawczego	Grupy wydatków	Budżet 1998 r. w tys. zł			% wskaźnik wykonania
		wg ustawy	po zmianach	wykonanie	
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
11 - 17	Wynagrodzenia osobowe	80.541	80.541	80.533	100,0
41 - 42	Pochodne od wynagrodzeń (ZUS i FP)	36.848	36.668	36.654	100,0
21, 24, 31-40, 43, 69, 84	Materiały, usługi, opłaty, podatki i składki	25.915	17.634	17.431	98,8
72	Wydatki na zakupy inwestycyjne	5.773	15.814	15.814	100,0
28 - 29	Podróże służbowe krajowe i zagraniczne	6.024	4.444	4.367	98,3
R A Z E M		**155.101**	**155.101**	**154.799**	**99,8**

Tabela nr 10

Realizacja budżetu NIK w układzie dysponentów środków budżetowych

Dysponenci środków budżetowych	Przeciętny m-czny stan etatów w 1998 r.	Wydatki zrealizowane w 98 r. w tys. zł	Struktura etatów w %	Struktura wydatków w %
1	2	3	4	5
centrala NIK - dysponent główny	889	92.590	53,4	59,8
16 delegatur - dysponenci trzeciego stopnia	764	62.209	46,6	40,2
O g ó ł e m	1653	154.799	100	100,0

Partycypację poszczególnych jednostek organizacyjnych NIK w wielkości zrealizowanych wydatków w 1998 roku ilustrują dane liczbowe zawarte w tabeli nr 11.

Tabela nr 11

Udział jednostek organizacyjnych NIK w wydatkach zrealizowanych w 1998 r.

Lp.	Delegatura	Przeciętna liczba zatrudnionych	Wydatki w tys. zł	% udział w globalnej kwocie wydatków
1.	Białystok	45	3.247	5,2
2.	Bydgoszcz	47	3.750	6,0
3.	Gdańsk	47	3.910	6,3
4.	Katowice	66	5.579	9,0
5.	Kielce	46	3.735	6,0
6.	Koszalin	37	2.785	4,5
7.	Kraków	53	4.288	6,9
8.	Lublin	55	4.377	7,0
9.	Łódź	69	5.733	9,2
10.	Olsztyn	39	3.190	5,2
11.	Opole	40	3.073	4,9
12.	Poznań	50	4.227	6,8
13.	Rzeszów	41	3.598	5,8
14.	Szczecin	38	2.997	4,8
15.	Wrocław	58	5.055	8,1
16.	Zielona Góra	33	2.665	4,3
	Razem delegatury:	**764**	**62.209**	**40,2**
17.	Centrala	889	92.590	59,8
	Ogółem:	**1.653**	**154.799**	**100,0**

Porównanie wydatków budżetu planowanego i zrealizowanego w 1998 roku z wydatkami poniesionymi w roku 1997 ilustruje Tabela 12.

Tabela nr 12

Wydatki budżetu planowane i zrealizowane w 1997 r. i w 1998 r.

w tys. zł

1997		1998		% wskaźnik wzrostu	
ustawa	**wykonanie**	**ustawa**	**wykonanie**	**3:1**	**4:2**
1	2	3	4	5	6
139.800	131.103	155.101	154.799	110,9	118,1

Uwzględniając wskaźnik wzrostu cen towarów i usług za 1998 rok podany przez Prezesa GUS w wysokości 111,8%, wydatki budżetowe Izby w 1998 r. wzrosły w stosunku do wydatków z 1997 r. o 5.6%. W wyrażeniu liczb bezwzględnych różnica stanowi 8.226 tys. zł.

Tabela nr 13

Struktura budżetu NIK w latach 1997 - 1998

Lp.	Grupa wydatków	1997 r. - wykonanie		1998r. - wykonanie		Wskaźnik wzrostu w % (rub 5:3)
		wydatki w tys. zł	struktura w %	wydatki w tys. zł	struktura w %	
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**
I	Wynagrodzenia osobo-we wraz z pochodnymi	101.737	77,6	117.187	75,7	115,2
II	Materiały, usługi, opła-ty, podatki i składki	17.955	13,7	17.431	11,3	97,1
III	Zakupy majątkowe	7.453	5,7	15.814	10,2	212,2
IV	Podróże służbowe krajowe i zagraniczne	3.958	3,0	4.367	2,8	110,3
	Razem:	**131.103**	**100,0**	**154.799**	**100,0**	**118,1**

	plan	wykonanie w tys. zł	% wykonania
Wynagrodzenia osobowe §§11-17	**80.541**	**80.533**	**100**
Pochodne (ZUS, Fundusz pracy) §§ 41:42	**36.668**	**36.654**	**100**

Fundusz wynagrodzeń osobowych w 1998 roku w układzie szczegółowych składników wypłat był następujący:

		plan		wykonanie	
				w tys. zł	
1.	płace i nagrody		71.877		73.284
2.	gratyfikacje jubileuszowe		1.714		1.662
3.	odprawy emerytalne	2.060		819	
4.	nagrody z Zakł. Fund. Nagród	4.890	4.768		
	razem:	**80.541**		**80.533**	

Za podstawę do planowanych wydatków na wynagrodzenie osobowe w 1998 r. przyjęte były następujące kryteria:

- średnioroczna liczba zatrudnionych 1.675 etatów
- przeciętna płaca miesięczna brutto wyliczona z poz. 1 ww. zestawienia 3.576 zł
- przeciętna płaca brutto ze wszystkich składników wynagrodzeń osobowych (płace wg. angażu, nagrody, gratyfikacje jubileuszowe, odprawy emerytalne, trzynastka) 4.007 zł

Zrealizowane wielkości w okresie sprawozdawczym były następujące:

- zatrudnienie na dzień 31.12.1998 r. 1.651 etatów
- przeciętna liczba zatrudnionych 1.653 etaty
- przeciętna miesięczna płaca brutto, wyliczona z wynagrodzeń objętych angażem wraz z nagrodami 3.694 zł
- przeciętna miesięczna płaca brutto wyliczona ze wszystkich składników funduszu płac (płace, nagrody, gratyfikacje jubileuszowe, odprawy emerytalne, trzynastka) 4.060 zł.

Stan zatrudnienia i poziom przeciętnych, miesięcznych wynagrodzeń pracowników NIK w wielkościach nominalnych i realnych w okresie ostatnich czterech lat (1995 - 1998) ilustrują dane liczbowe zawarte w tabeli nr 14.

Tabela nr 14

Stan zatrudnienia i poziom przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń pracowników NIK w latach 1995-1998

Lata	Etaty		Fundusz płac brutto w tys. zł*/		Przeciętne płace w zł		Wskaźnik inflacji średnioroczny w %		Wskaźnik wzrostu płac nominalnych w %		Wzrost spadek płac realnych w pkt %
	planowane	wykonane	planowane	wykonane	planowane	wykonane	planowany	wykonany	planowane	wykonane	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1995	1450	1472,5	37974	37961	2182	2148	122,7	127,8	128,7	126,7	-1,1
1996	1650	1536,2	56614	56604	2859	3071	119,8	119,9	131,0	143,0	+23,1
1997	1675	1629,0	65671	65660	3267	3359	115,0	114,9	114,3	109,4	-5,5
1998	1675	1653,0	75651	75765	3764	3820	111,0	111,8	115,2	113,7	+1,9

x) Fundusz płac nie obejmuje nagród z Zakładowego Funduszu Nagród.

Jak wynika z powyższych danych za 1998 rok

- średnia płaca nominalna w Izbie wzrosła w stosunku do roku 1997 o 13,7%
- nastąpił wzrost przeciętnej, miesięcznej płacy realnej o 1,9%.

	plan po zmianach	wykonanie w tys. zł	% wykonania
Wydatki zaliczane do grupy „pozostałe wydatki”	**17.634**	**17.431**	**98,8**

Wykonana za 1998 r. kwota wydatków związanych z utrzymaniem i obsługą działalności podstawowej, realizowanej przez departamenty i delegatury stanowi 11,3% ogólnych wydatków NIK.

Wysokość nakładów na przestrzeni ostatnich czterech lat ilustrują następujące dane liczbowe:

Tabela nr 15

Wydatki ogólnoadministracyjne w latach 1995 - 1998

Rok	Zrealizowane wydatki w tys. zł	Procentowy udział w globalnym budżecie NIK
1995	10.285	13,3
1996	18.701	15,9
1997	17.955	13,7
1998	17.431	11,3

Rzeczowy zakres wydatków obejmuje dużą ilość różnorodnych pozycji rodzajowych, które generalnie dotyczą: utrzymania w stałej sprawności technicznej budynków, lokali biurowych, maszyn i urządzeń, opłacania czynszów, zakupu materiałów biurowo- kancelaryjnych, czystościowych, konserwacyjno-gospodarczych, bhp, części zamiennych i paliwa dla środków transportu, zakupu usług komunalnych, materialnych oraz dokonywanie opłat m.in. z tytułu:

- ubezpieczeń majątkowych,
- składek członkowskich do międzynarodowych organizacji zrzeszających instytucje kontrolne,
- podatków.

W grupie wydatków rzeczowych sklasyfikowanych w § 21, 24, 31-40, 67,69 i 84 największy udział stanowią:

	1997	1998
	w tys. zł	
- prace konserwacyjne i roboty remontowo-budowlane,	6.924	3.971
- energia elektryczna, cieplna, woda i kanalizacja,	924	991
- paliwo, części zamienne do samochodów, naprawy i przeglądy samochodowe	703	572
- usługi telekomunikacje i opłaty radiofoniczne	1.273	2.108
- prenumerata dzienników urzędowych, zakup książek, prasy i czasopism fachowych	602	727
- wynagrodzenia biegłych i specjalistów powoływanych ds. prowadzonych kontroli na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło	487	532
- materiały kancelaryjno-biurowe, gospodarcze, czystościowe, sprzęt i wyposażenie lokali biurowych	2.443	2.380
- szkolenia	666	704
- wydatki związane z obsługą delegacji zagranicznych łącznie z tłumaczeniami	207	476
- ubezpieczenia majątkowe	426	393
- czynsze za wynajem lokali biurowych	1.366	1.971
- podatki, opłaty i składki członkowskie	108	94

W grupie wydatków ogólno-administracyjnych największy udział (23%) stanowiły nakłady na roboty remontowo-budowlane, które były prowadzone w budynku zajmowanym przez centralę i delegatury NIK.

	plan po zmianach	wykonanie	% wykonania
		w tys. zł	
Wydatki na zakupy majątkowe - finansowane ze środków inwestycyjnych - § 72	**15.814**	**15.814**	**100%**

Zgodnie z planem zakupów o charakterze majątkowym w 1998 r. Izba kontynuowała proces komputeryzacji. Wydatki na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania strukturalnego wyniosły w roku sprawozdawczym 4.176 tys. zł.

Wydatki poniesione ze środków inwestycyjnych między innymi dotyczyły zakupu:

- lokalu biurowego dla potrzeb delegatury NIK w Kielcach 2.455 tys. zł
- 4 samochodów osobowych marki Polonez 100 tys. zł
- urządzeń poligraficznych do introligatorni 336 tys. zł

- sprzętu technicznego i biurowego, jak:
  kopiarki, niszczarki, urządzenia do warsztatu samochodowego itp. 650 tys. zł
- systemu przeciwwłamaniowego i przeciwpożarowego zainstalowanego
  w Centrali NIK i Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach 2.971 tys. zł
- 3 mieszkań służbowych, rotacyjnych 706 tys. zł.

		plan po zmianach	wykonanie	% wykonania
Podróże służbowe:				w tys. zł
- krajowe	**§ 28**	**3.618**	**3.546**	**98,0**
- zagraniczne	**§ 29**	**826**	**821**	**99,4**
		4.444	**4.367**	**98,3**

W roku 1998 wydatki na podróże służbowe krajowe i zagraniczne stanowiły 2,8% ogółu wydatków NIK. W odniesieniu do wydatków związanych z delegacjami służbowymi krajowymi były one realizowane w oparciu o stawki diet i zasady zwrotu kosztów, uregulowane w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie zasad ustalania oraz należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz.U. Nr. 69 poz. 454) z uwzględnieniem przepisów zawartych w art. 78 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK, uprawniających pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne do pobierania diet w podwójnej wysokości.

Stawki diet rozliczane w okresie sprawozdawczym były następujące:
od 1 stycznia do 31 maja 1998r. 20 zł za dobę
od 1 czerwca do 31 grudnia 1998 r. 24 zł za dobę.

W roku 1998 na wydatki dotyczące służbowych wyjazdów zagranicznych złożyły się wyjazdy na kontrolę polskich placówek zagranicznych oraz wyjazdy związane ze współpracą międzynarodową i kontaktami NIK z organani kontroli w Europie i świecie.

Wydatki poniesione z tytułu przejazdów, diet i opłat hotelowych w 1998 r. kształtowały się następująco:

1. wyjazdy dotyczące kontroli ambasad, konsulatów, biur radcy handlowego w ośmiu krajach

   204 tys. zł

2. - wyjazdy związane z przeprowadzeniem kontroli równoległych,
   - udział w seminariach, sympozjach, konferencjach z tytułu członkowstwa w Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontrolnych (EUROSAI) oraz w Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontrolnych (INTOSAI),
   - wymiana ekspertów, szkolenia i staże - pięć wyjazdów do: Wlk. Brytanii, Austrii, Belgii, USA i na Węgry.

   Łącznie 617 tys. zł

Wyżej wymienione wydatki w układzie rzeczowym były następujące:

- diety 157 tys. zł
- noclegi 234 tys. zł
- przejazdy 385 tys. zł
- inne (np. opłaty za konferencje, ubezpieczenia) 45 tys. zł

Razem: 821 tys. zł

Rozliczenie kosztów delegacji zagranicznych dokonywane było w okresie od stycznia do 30 czerwca 1998 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r., a od 1 lipca na podstawie ww. rozporządzenia z dnia 3 lipca 1998 r. w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz.U. Nr 89 z 1998 r. poz. 568).

7.4. Informatyzacja Najwyższej Izby Kontroli

W lutym 1998 r. utworzona została Rada ds. Informatyzacji NIK. Rada, kierowana przez jednego z wiceprezesów NIK i wyłoniona z grona dyrektorów jednostek oraz doradców, stanowi organ opiniodawczo-doradczy mający dopomóc w dopracowaniu się przez Izbę optymalnego modelu wsparcia informatycznego dla działalności NIK. W szczególności, wszystkie ważniejsze przedsięwzięcia informatyczne inicjowane w Izbie są uprzednio opiniowane przez Radę ds. Informatyzacji. Rada ocenia również przebieg zrealizowanych już projektów informatycznych.

Prace z zakresu informatyzacji wykonywane w NIK w ciągu 1998 r. obejmowały zadania inwestycyjne związane z modernizacją i rozwojem systemów komputerowych Izby, oraz całokształt rutynowych zadań bieżących związanych z administracją i eksploatacją wcześniej wdrożonych systemów

Najważniejszymi pracami rozwojowymi realizowanymi w 1998 r. były prace analityczno-projektowe związane z docelowym systemem wspomagania działalności kontrolnej NIK (projekt systemu KONTROLA) oraz generalna rozbudowa centralnej platformy sprzętowo - narzędziowej (zakup i instalacja nowych serwerów, modernizacja dotychczas eksploatowanego sprzętu centralnego i jego oprogramowania).

Duże znaczenie dla rozszerzenia zakresu stosowania i poprawienia warunków eksploatacji systemów komputerowych NIK miały zrealizowane w ubiegłym roku inwestycje związane z rozbudową i modernizacją urządzeń końcowych (zakup kolejnych partii komputerów przenośnych i drukarek, modernizacja komputerów PC stacjonarnych i przenośnych zakupionych w poprzednich latach). Ważnym zadaniem inwestycyjnym było również wyposażenie wszystkich komputerów przenośnych wykorzystywanych przez kontrolerów NIK w jednostkach kontrolowanych w system wyszukiwania informacji prawnej LEX.

Uzupełnienie powyższych zagadnień stanowiły prace związane z dalszym podniesieniem poziomu bezpieczeństwa systemów komputerowych NIK oraz ich zabezpieczeniem przed tzw. efektem milenijnym.

Odnotować należy, że przy podejmowaniu decyzji odnośnie wszystkich najważniejszych przedsięwzięć informatycznych realizowanych w 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli z zasady posiłkowała się zewnętrznymi ekspertyzami technicznymi.

W oparciu o doświadczenia z około trzyletniej eksploatacji systemu PILOT, będącego pilotażową wersją systemu wspomagania działalności kontrolnej NIK, od początku 1998 r. w Izbie prowadzone były intensywne prace nad projektem systemu KONTROLA - docelowego, kompleksowego systemu wspomagania działalności merytorycznej NIK. Pod względem zakresu i funkcjonalności system KONTROLA stanowi istotne rozszerzenie systemu PILOT. Rozszerzenie to obejmuje m.in.: pełnotekstowe przeszukiwania wszystkich dokumentów kontrolnych, obsługę obiegu dokumentów wraz z pocztę elektroniczną, dodatkowe narzędzia do wspomagania pracy kontrolerów w jednostkach kontrolowanych, itp.

Projekt systemu KONTROLA tworzony jest w ramach wieloletniej umowy o kompleksową informatyzację NIK podpisanej z firmą PROKOM w 1994 r. W początkowym najistotniejszym okresie prac analitycznych Izba była wspomagana dodatkowo, w zakresie metodyki i audytu, przez zewnętrzną firmę konsultingową. Za kształt technologiczny i poprawność techniczną przyszłego systemu odpowiada zespół informatyków NIK, wspierany przez powoływanych przez NIK ekspertów zewnętrznych. Realizacja wymagań technologicznych względem systemu KONTROLA została zapewniona m.in. przez wyegzekwowanie przez NIK od wykonawcy stosownego systemu kontroli jakości. Całokształt wymagań funkcjonalnych względem systemu określa specjalnie powołany do tego celu w Izbie Zespół Konsultacyjny ds. systemu KONTROLA, składający się z licznego grona przedstawicieli wszystkich grup przyszłych użytkowników systemu. W dotychczas zrealizowanych fazach projektu uczestnictwo Zespołu było bardzo intensywne. Szerokie uczestnictwo Zespołu Konsultacyjnego przewidziane jest też w dalszych etapach procesu projektowania i odbioru od wykonawcy poszczególnych dokumentów projektowych.

Do końca 1998 r. opracowane zostały następujące dokumenty projektowe :

- „System KONTROLA dla NIK. Model wymagań strategicznych" - zestaw wymagań strategicznych określonych i zatwierdzonych przez Kierownictwo NIK;
- „System KONTROLA dla NIK. Wstępny model wymagań" - definicja zakresu funkcjonalnego systemu, określona i zaakceptowana przez Zespół Konsultacyjny;
- „System KONTROLA dla NIK. Wstępny plan projektu" - definicja przebiegu, zasad realizacji oraz harmonogramu całości prac projektowych, zatwierdzona przez Kolegium Sterujące wykonaniem umowy z firmą PROKOM;
- „System KONTROLA dla NIK. Zestaw wymagań wynikających z użytkowania systemu PILOT" - wymagania funkcjonalne względem systemu KONTROLA wynikające z dotychczasowej eksploatacji aplikacji pilotażowej, zaakceptowane przez Zespół Konsultacyjny;
- „System KONTROLA dla NIK. Wstępna reprezentacja wymagań" - wymagania funkcjonalne względem systemu KONTROLA zebrane w procesie analizy, zaakceptowane przez Zespół Konsultacyjny;
- „System KONTROLA dla NIK. Specyfikacja wymagań" - skonsolidowane wymagania funkcjonalne i techniczne względem systemu KONTROLA (wstępna wersja tego dokumentu przedłożona została Izbie w grudniu 1998 r.).

Niezależnie od prac nad projektem systemu KONTROLA, w trakcie 1998 r. realizowane były również prace związane z niezbędną adaptacją systemu PILOT do bieżących potrzeb. Prace te objęły m.in. modyfikację niektórych raportów generowanych przez system, pewne zmiany funkcjonalne lepiej dostosowujące PILOT-a do potrzeb poszczególnych grup użytkowników, jak również usprawnienia o charakterze technologicznym, zwiększające efektywność funkcjonowania oprogramowania.

W 1998 r. w NIK zakupiono kolejną partię (104 sztuki) komputerów przenośnych, stanowiących podstawowe narzędzie pracy kontrolerów w jednostkach kontrolowanych.

Jednocześnie przeprowadzono niezbędną modernizację komputerów PC stacjonarnych i przenośnych zakupionych w poprzednich latach. Modernizacja ta objęła m.in. rozszerzenie pamięci operacyjnej komputerów dla umożliwienia instalacji na nich systemu operacyjnego Windows NT, oraz rozbudowę starszych komputerów przenośnych o stacje CD-ROM, co umożliwiło użytkowanie na tych komputerach systemu informacji prawnej LEX.

W ramach przygotowania NIK do roku 2000 sporządzona została pełna inwentaryzacja sprzętu i oprogramowania komputerowego wykorzystywanego w Izbie, a następnie - weryfikacja odporności tych produktów na zmianę daty z 31.12.1999 na 1.01.2000. Nie stwierdzono problemów w płaszczyźnie sprzętowej. Oprogramowanie systemowe i narzędziowe nieodporne na problem roku 2000 zostało wymienione na nowe, bezpieczne wersje. Niezbędna adaptacja oprogramowania użytkowego nastąpi w 1999 r. Przeprowadzone prace zabezpieczają funkcjonowanie oprogramowania systemowego i narzędziowego przed wystąpieniem zakłóceń związanych z efektem milenijnym.

W pierwszym kwartale 1998 r. w NIK zakończone zostały prace nad dokumentem pt. „Zasady i metodyka prowadzenia kontroli inwestycji informatycznych". Stworzony dokument został zatwierdzony przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i przekazany do stosowania przez jednostki organizacyjne Izby prowadzące kontrole, których przedmiotem są inwestycje w dziedzinie informatyki. Stworzenie tego opracowania miało w szczególności na celu umożliwienie uwzględnienia specyfiki przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu informatyki przy formułowaniu w procesie kontrolnym kompetentnych ocen według kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności. Do opracowania dokumentu powołany został specjalny zespół roboczy, pod przewodnictwem członka Kierownictwa NIK, złożony z pracowników kontroli i informatyków.

Łączne nakłady inwestycyjne poniesione w 1998 r. na zakupy sprzętu komputerowego, oprogramowania i usług w zakresie informatyzacji wyniosły 4.175.966 zł. Wszystkie postępowania o zamówienie publiczne z zakresu informatyzacji zrealizowane zostały w trybach zgodnych z przepisami Ustawy o zamówieniach publicznych. Uzyskiwane we wszystkich postępowaniach ostateczne ceny zakupu produktów i usług były bardzo korzystne dla NIK - kształtowały się z reguły na znacznie niższym poziomie niż ceny katalogowe i aktualnie obowiązujące ceny rynkowe. W rezultacie pod względem rzeczowym przekroczono plan zakupów inwestycyjnych przyjęty na początku 1998 r. W szczególności dzięki uzyskanym oszczędnościom, w trybie ponadplanowym zrealizowane zostały m.in. zakupy 93 sztuk komputerów przenośnych i 220 sztuk licencji na pozasieciowe oprogramowanie LEX, jak również zakupy elementów rozbudowy komputerów PC.

Wszystkie wyżej omówione prace rozwojowe z zakresu informatyzacji NIK służby informatyczne NIK realizowały równolegle z rutynowymi pracami bieżącymi, obejmującymi:

- administrowanie pracą sieci i wszystkich systemów użytkowych oraz ich integrację,
- reinstalację sprzętu i oprogramowania komputerowego,
- wspomaganie wszystkich grup użytkowników w codziennej eksploatacji sprzętu i oprogramowania komputerowego.

8. Współpraca międzynarodowa NIK z innymi organami kontroli

Współpraca międzynarodowa Najwyższej Izby Kontroli przejawia się aktywnym uczestnictwem Izby w pracach organizacji zrzeszających najwyższe organy kontroli o charakterze światowym (INTOSAI) i europejskim (EUROSAI). Poza tym Izba utrzymuje dwustronne i wielostronne kontakty z organami kontroli tych państw w podejmowaniu i rozwijaniu tych kontaktów.

8.1. Udział w pracach INTOSAI

NIK jest członkiem oraz współpracuje z kilkoma grupami roboczymi INTOSAI. Przedstawiciele NIK aktywnie uczestniczyli w pracach i spotkaniach grupy roboczej ds. kontroli prywatyzacji oraz grupy ds. ochrony środowiska.

Zaangażowanie NIK w prace tych grup zostało w sposób szczególny docenione przez uczestników XVI Kongres INTOSAI. Plenarne zebranie Kongresu podjęło decyzję, iż NIK zostanie regionalnym koordynatorem prac grupy roboczej ds. ochrony środowiska oraz, że zorganizuje w 1999 r. międzynarodowe seminarium dotyczące kontroli prywatyzacji. Prezes NIK przewodniczył obradom Kongresu na temat roli najwyższych organów kontroli w przeciwdziałaniu i zapobieganiu defraudacjom i korupcji.

W kwietniu 1998 r. NIK wzięła udział w spotkaniu Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Systemów Informatycznych.

8.2. Udział w pracach EUROSAI

W 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli uczestniczyła w przygotowaniach do IV Kongresu EUROSAI, który odbył się na przełomie maja, czerwca 1999 r. w Paryżu. Na tym Kongresie Prezes NIK był sprawozdawcą jednego z głównych tematów "Kontrola Kontrolerów".

Izba prowadziła prace związane z gromadzeniem kwestionariuszy od innych organów kontroli i przygotowaniem projektów końcowych dokumentów w tym zakresie.

Prezes NIK w 1998 r. pełnił funkcję członka Komitetu Zarządzającego EUROSAI i uczestniczył w dwóch spotkaniach roboczych tego gremium.

8.3. Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO)

W minionym roku współpraca NIK z ETO w dużej mierze dotyczyła opracowania koncepcji zorganizowania współpracy regionalnej w zakresie dostosowania standardów kontroli krajów Europy środkowej i wschodniej do obowiązujących w UE.

W 1998 r. współpraca NIK i ETO miała również charakter kontaktów dwustronnych. W czerwcu ubiegłego roku w Polsce przebywała grupa kontrolerów ETO, którzy przy współudziale pracowników NIK kontrolowali realizację programu PHARE „Współpraca transgraniczna". W październiku 1998 r. wizytę w ETO złożyła delegacja NIK. Obie strony uzgodniły m.in. cykliczną wymianę planów kontroli, która ma się stać podstawą do podejmowania decyzji co do przeprowadzania wspólnych kontroli. Ustalono również harmonogram szkolenia polskich kontrolerów w ETO.

Najważniejszym wydarzeniem z zakresu współpracy z ETO było zorganizowanie przez Najwyższą Izbę Kontroli wspólnie z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym spotkania prezesów organów kontroli Europy środkowej i wschodniej (szerzej opisane w punkcie 6).

8.4. Współpraca z Międzynarodową Radą Rewidentów NATO

W ubiegłym roku, w związku ze zbliżającym się terminem przystąpienia Polski do NATO, a co się z tym wiąże poszerzeniem obszarów kontroli NIK o wydatki państwa związane z funkcjonowaniem w strukturach Paktu, NIK nawiązała kontakty oficjalne i robocze z Międzynarodową Radą Rewidentów NATO w Brukseli.

NIK została zaproszona przez Radę do udziału w Spotkaniu Przedstawicieli Narodowych Instytucji Kontrolnych Państw NATO oraz w Szkoleniu Audytorów Państw NATO. W grudniu 1998 roku, w trakcie wizyty Prezesa NIK w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli, nastąpiły dalsze ustalenia dotyczące szkolenia pracowników NIK oraz omówiono warunki współpracy NIK z Radą po uzyskaniu członkostwa w NATO.

8.5. Współpraca z organami kontroli krajów Unii Europejskiej

Od kilku lat NIK rozwija bliską współpracę bilateralną z najwyższymi organami kontrolnymi krajów Unii Europejskiej. Celem współdziałania jest wypracowanie modelu współpracy roboczej, praktykowanej pomiędzy najwyższymi organami kontroli Piętnastki. W 1998 r. szczególnie bliskie były kontakty z izbami obrachunkowymi i urzędami kontroli: Szwecji, Niemiec, Holandii, Danii oraz tradycyjnie: Wlk. Brytanii i Austrii.

Z Federalną Izbą Obrachunkową Niemiec rozpoczęto przygotowania do równoległej kontroli ochrony powietrza atmosferycznego w rejonie granicy polsko-niemieckiej.

W ramach uzgodnionego w 1997 r. harmonogramu współpracy z Narodowym Urzędem Kontroli Szwecji, w 1998 r., w Sztokholmie przebywała delegacja NIK, która zapoznała się z problematyką wykorzystania w działalności NIK narzędzi informatycznych.

W trakcie współpracy z Izbą Obrachunkową Austrii ponownie dokonano wymiany ekspertów, której tematem. W 1998 r. eksperci zajmowali się systemem ubezpieczeń społecznych, opieki lekarskiej, wykorzystanie narzędzi terapeutycznych i opieki szpitalnej oraz wymiana doświadczeń dotyczących współdziałania ze środkami masowego przekazu.

W ramach współpracy pomiędzy NIK i Narodowym Urzędem Kontroli Wielkiej Brytanii specjaliści z Wielkiej Brytanii wygłosili cykl wykładów dla kontrolerów NIK, na temat długofalowego procesu planowania kontroli oraz wyboru próbek do kontroli VFM (Value for Money - kontroli wykonywania zadań). Podobnie jak w latach ubiegłych, kontroler NIK uczestniczył w organizowanym corocznie, przez Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii, szkoleniu dla kontrolerów najwyższych organów kontroli. Szkolenie to dotyczyło kontroli VFM.

Najwyższa Izba Kontroli prowadzi bliskie robocze kontakty z najwyższymi organami kontroli Holandii w szczególności w zakresie współpracy w sprawach dotyczących kontroli ochrony środowiska, Danii (Audytor Generalny Danii odwiedził NIK w 1998 r.), Francji - bliska współpraca związana z przygotowaniem Kongresu EUROSAI, współpraca szkoleniowa.

8.6. Współpraca z najwyższymi organami kontroli krajów Europy środkowej i wschodniej w kontekście integracji europejskiej

Ważnym wydarzeniem ubiegłego roku było pierwsze spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli Europy środkowej i wschodniej, zorganizowane wspólnie przez Najwyższą Izbę Kontroli i Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO). W spotkaniu które odbyło się w dniach 26-27 marca 1998 r. wzięli udział prezesi z 12 krajów (Albanii, Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Węgier i przedstawiciel Chorwacji). Poświęcone ono było zadaniom organizacji kontroli w procesie integracji europejskiej.

Podczas spotkania uznano, że organy kontroli mogą odegrać aktywną rolę w przyjęciu i stosowaniu *acquis communautaire* w swoich krajach. Postanowiono też przygotować ogólne zalecenia w sprawie funkcjonowania najwyższych organów kontroli w kontekście integracji europejskiej.

W trakcie spotkania uzgodniono strukturę przyszłej współpracy, w ramach której będą działały grupy robocze. Postanowiono, iż Najwyższa Izba Kontroli będzie przewodniczyć Grupie Roboczej ds. funkcjonowania najwyższych organów kontroli w kontekście integracji europejskiej. W jej skład wchodzi 12 organów kontroli i eksperci SIGMA[3]. Pierwsze zebranie grupy odbyło się 1 września 1998 r. w Warszawie.

W ramach własnych przygotowań dostosowujących do standardów UE NIK przy pomocy programu SIGMA, zorganizowała w dniach 8-9 grudnia 1998 r., seminarium pt. „Wpływ przystąpienia do Unii Europejskiej na najwyższe organy kontroli", w którym uczestniczyli eksperci SIGMA z Austrii, Portugalii, Szwecji, Wielkiej Brytanii oraz przedstawiciele Rządu RP. Celem seminarium było zapoznanie się z wpływem przystąpienia

[3] Wspólny program pomocy UE oraz OECD.

do UE na zachodnioeuropejskie organy kontroli, próba określenia takiego wpływu na NIK oraz zaproponowanie kierunków działań zmierzających do przygotowania Izby do tego procesu. Efektem seminarium było zidentyfikowanie obszarów wymagających szczególnej aktywności organizacyjnej NIK.

8.7. Współpraca w regionie Europy środkowej i wschodniej

W dniach 23 - 24 marca 1998 r. odbyło się seminarium, którego tematyka dotyczyła działalności kontrolnej NIK w ciągu ostatnich dwóch lat, kontroli zamówień publicznych w samorządzie terytorialnym, kontroli funkcjonowania służby zdrowia oraz analizy wykorzystania funduszy celowych. W seminarium uczestniczyły delegacje najwyższych organów kontroli Albanii, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Rosji, Rumunii, Słowacji, Ukrainy i Węgier. Do udziału w seminarium zaproszono również w charakterze obserwatorów delegacje najwyższych organów kontroli Chin, Danii, Holandii, Kirgizji i Mongolii.

Działalność Najwyższej Izby Kontroli spotkała się z żywym zainteresowaniem wszystkich uczestników seminarium. To zainteresowanie zgłaszane było już wcześniej i było powodem zorganizowania seminarium. Po seminarium nawiązane zostały kontakty pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a Izbą Obrachunkową Ukrainy.

W dniach 31 sierpnia - 2 września 1998 r. Prezes NIK spotkał się z Prezesem Izby Obrachunkowej Ukrainy. W trakcie spotkania podpisano umowę o współpracy pomiędzy NIK i Izbą Obrachunkową (była to pierwsza umowa o współpracy dla izby ukraińskiej po jej powstaniu w 1997 r.). Na tym spotkaniu ustalono m.in. że zostanie zorganizowany w Polsce cykl szkoleń dla pracowników najwyższych organów kontroli Ukrainy dotyczących m.in. kontroli finansowych, wykonania budżetu państwa i samorządu lokalnego, funkcji, kompetencji, planowania i organizacji pracy analitycznej departamentów a także stosowania systemu komputerowego NIK w planowaniu i koordynacji kontroli. W szkoleniach tych brali również udział przedstawiciele organów kontroli Mołdawii.

Prowadzona jest aktywna współpraca NIK z Izbą Obrachunkową Federacji Rosyjskiej w związku z mającym się odbyć w 2002 r. w Moskwie Kongresem EUROSAI. W 1998 r. podjęte zostały ustalenia o współpracy i pomocy NIK w organizacji tego Kongresu. Przewidywana jest aktywna rola NIK w Kongresie.

W 1998 r. kontynuowane były z Litwą prace związane z finansowaniem kontroli równoległej, dotyczącej wód granicznych. Obecnie przewidywana jest dalsza współpraca z zakresu kontroli z partnerem litewskim.

Bardzo bliska i konkretna jest współpraca NIK z Najwyższym Urzędem Republiki Czeskiej. Współpraca ta realizowana jest m.in. w naradach EUROSAI (Prezes Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Czeskiej w 1998 r. przewodniczył tej organizacji). Miała miejsce też konstruktywna, dwustronna współpraca polsko-czeska.

W ramach współpracy polsko-czeskiej przeprowadzono w 1998 r. kontrolę równoległą dotyczącą ochrony przeciwpowodziowej i usuwania następstw powodzi. Ponadto, z Najwyższym Urzędem Kontroli Republiki Czeskiej nawiązano współpracę dotyczącą wykorzystania systemów komputerowych w kontroli.

W ramach współpracy ze Słowackim Najwyższym Urzędem Kontroli odbywały się spotkania ekspertów polskich i słowackich. Kolejne spotkania miały miejsce w Krakowie w maju 1998 r. oraz w Bańskiej Bystrzycy we wrześniu 1998 r. Dotyczyły one wspólnej kontroli dotyczącej stanu realizacji umowy między RP a RS o współpracy na granicy państwowej, z uwzględnieniem działań inwestycyjno-remontowych na drogowych przejściach granicznych i małego ruchu granicznego w latach 1996-1998.

8.8. Znaczenie współpracy międzynarodowej

Współpraca szkoleniowa

Tego rodzaju współpraca szkoleniowa służy wymianie doświadczeń, w szczególności w zakresie metodyki prowadzenia kontroli, sposobu prezentacji wyników kontroli i innych problemów z zakresu "warsztatu kontrolerskiego".

W szczególności podkreślić należy znaczenie współpracy międzynarodowej NIK w realizacji ogólnych celów polityki zagranicznej państwa.

W ramach współpracy zagranicznej uzupełnieniem jest w istotnym zakresie działalność szkoleniowa NIK prowadzona w ramach wzajemnej z partnerami zagranicznymi wymiany ekspertów, udziału w konferencjach, seminariach i szkoleniach.

W roku 1998 w ramach współpracy międzynarodowej w Najwyższej Izbie Kontroli przebywało łącznie **121** osób z 28 krajów i organizacji.

Goście przebywali w NIK w ramach:
- wizyt oficjalnych - **11** osób z 4 krajów: Kanada, Izrael, Dania, Mongolia,
- szkoleń, seminariów, konferencji - **104** osoby,
- wymiany ekspertów - **6** osób,

W ciągu 1998 r. **105** osób będących pracownikami NIK wyjeżdżało za granicę w ramach[4]:
- wizyt oficjalnych - **12** osób do 4 krajów: Holandia, Rosja, Ukraina, Peru,
- seminariów, konferencji, szkoleń - **43** osoby,
- wyjazdów eksperckich - **50** osób.

[4] Liczony jest każdorazowy wyjazd, nawet jeśli dana osoba wyjeżdża parokrotnie.

Aktywność międzynarodowa NIK skierowana jest głównie na obszary o istotnym znaczeniu z punktu widzenia kierunków polskiej polityki zagranicznej. Świadczy o tym opisana wyżej aktywna współpraca NIK w ramach szeroko rozumianej problematyki integracji europejskiej a także w realizowaniu różnych form współpracy w regionie Europy środkowej i wschodniej.

Prezentowanie dorobku NIK w ramach nowych form współpracy międzynarodowej służy kreowaniu pozytywnego wizerunku Polski u partnerów zagranicznych w szczególności Polski jako kraju z silnym systemem niezależnej kontroli państwowej, szeroko realizowanej kontroli finansów publicznych, cywilnej kontroli nad armią itp.

Istotne znaczenie ma realizowana w ramach współpracy międzynarodowej działalność polegająca na przeprowadzeniu kontroli równoległych z organami kontroli krajów sąsiadujących z Polską. Jest to bardzo konkretna, rzeczowa współpraca pozwalająca m.in. na objęcie działalnością kontrolną NIK tego obszaru spraw, którego bez współpracy z partnerami zagranicznymi nie można byłoby w pełni zbadać. Przykładem mogą być równoległe kontrole wód granicznych, zanieczyszczeń powietrza (dotyczące współpracy transgranicznej).

C Z Ę Ś Ć II

WYNIKI WAŻNIEJSZYCH KONTROLI

1. Finanse publiczne

1. 1. Wykorzystanie dotacji i kredytów

Stan finansów publicznych jest przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli z samej istoty jej konstytucyjnej roli i ustawowych zadań. Obszernym raportem na temat stanu finansów publicznych jest każdoroczna analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, oparta na obszernej i rozległej kontroli wykonania budżetu u wszystkich najważniejszych jego dysponentów. W 1998 roku Izba przeprowadzała kontrolę wykonania budżetu za 1997 rok, analiza obrazująca wyniki tej kontroli została przedłożona Sejmowi w czerwcu 1998 roku. Analizę wykonania budżetu za 1998 rok przedstawiono Sejmowi w czerwcu 1999 roku, razem z niniejszym sprawozdaniem.

Kontrola wykonania budżetu państwa nie jest jednak wyłącznym i jedynym przedsięwzięciem kontrolnym NIK w zakresie finansów publicznych. Izba zajmuje się tą tematyką również w ramach wielu innych kontroli problemowych, dotyczących różnych sfer funkcjonowania finansów publicznych. Przedmiotem kontroli są w szczególności te obszary, w których istnieje największe niebezpieczeństwo nieprawidłowego wykorzystywania środków publicznych, ich marnotrawienia czy wręcz sprzeniewierzania. Do takich obszarów „wysokiego ryzyka", rozpoznanych w toku kontroli NIK w latach poprzednich, należy m.in. wykorzystywanie dotacji budżetowych, kwestia egzekucji należności budżetowych, funkcjonowanie funduszy celowych. W tych obszarach NIK przeprowadziła w 1998 roku kilka ważnych kontroli, w tym kontroli prowadzonych metodą „do ostatniego rachunku", których wyniki stanowiły istotne uzupełnienie wiedzy o stanie finansów publicznych płynącej z kontroli budżetowej.

Spośród zakończonych w 1998 roku kontroli „okołobudżetowych" za najbardziej istotną uznać należy kontrolę **przyznawania i wykorzystania dotacji budżetowych dla górnictwa węgla kamiennego. Wykazała ona bardzo poważne nieprawidłowości w systemie przydzielania dotacji poszczególnym kopalniom, a w szczególności ujawniła, że znaczna część dotacji przewidzianych na likwidację kopalń i związany z tym system osłon socjalnych - w rzeczywistości przeznaczana była na wydatki nie związane z likwidacja kopalń, lecz z podtrzymywaniem ich bieżącego funkcjonowania. W latach 1995-96 niezgodnie z przeznaczeniem i obowiązującymi rygorami prawnymi wydatkowano co najmniej 125 mln złotych „górniczych" dotacji. Działo się tak wskutek rażących zaniedbań Ministerstwa Gospodarki w zakresie stanowienia norm prawnych regulujących wykorzystanie dotacji oraz braku nadzoru nad ich rozdysponowaniem.**

Kontrola stanowiąca rozliczenie dotacji realizowanych w latach 1995-96, może sprawiać wrażenie „historycznej", ale jest to wrażenie niesłuszne. Pozwoliła ona bowiem odsłonić mechanizmy nieprawidłowego dotowania górnictwa.

Wspomniana kontrola miała na celu dokonanie oceny prawidłowości przyznawania i wykorzystania w latach 1995-1996 dotacji dla górnictwa węgla kamiennego, przeznaczonych na pokrycie kosztów całkowitej bądź częściowej likwidacji kopalń, usuwania szkód górniczych i wypłaty osłon socjalnych dla zwalnianych pracowników. Badaniami objęto Ministerstwo Gospodarki i Państwową Agencję Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego SA (PARGWK SA), a także 12 kopalń spośród 14 likwidowanych w 1995 r. i 17 w 1996 r.

W latach 1995-1996 Minister Przemysłu i Handlu bez podstawy prawnej lub naruszając obowiązujące przepisy przekazał górnictwu węgla kamiennego dotacje w wysokości 125,7 mln zł. Minister rozdysponował ponadto w sposób niecelowy i niegospodarny kwotę 1,2 mln zł (dotacje na tworzenie miejsc pracy). Likwidowane podmioty górnictwa węgla kamiennego wydatkowały w sposób niecelowy ok. 11 mln zł, w tym 10,285 mln zł na zbędne nakłady na roboty górnicze w KWK „Żory" oraz 0,7 mln zł na usługi konsultacyjne świadczone przez PARGWK SA.

Akty wykonawcze do ustaw budżetowych dotyczące procedur przyznawania środków z dotacji i ich wykorzystania wydane zostały ze znacznym opóźnieniem w stosunku do uchwalenia tych ustaw oraz weszły w życie z mocą wsteczną. Opóźnione wydanie przepisów regulujących zasady i tryb przyznawania dotacji spowodowało w obydwu latach udzielanie zaliczek na poczet dotacji w warunkach braku podstawy prawnej i bez spełnienia przez podmioty górnictwa niektórych wymogów formalnych.

Do czasu wydania powyższych aktów wykonawczych decyzje o uruchomieniu i wysokości miesięcznych zaliczek dotacji podejmowane były przez Ministra Przemysłu i Handlu w sposób wybiórczy, bez merytorycznego uzasadnienia. Przy przyznawaniu dotacji w badanym okresie minister nie przestrzegał określonych przez siebie zasad ich udzielania. Na przykład przyznał kopalniom dotacje na pokrycie kosztów ogólnozakładowych, bez podstawy prawnej do finansowania dotacją tej kategorii kosztów. Łącznie na ten cel przeznaczono w 1995 r. 31 mln zł, a w 1996 r. 41,2 mln zł. Tenże minister udzielił w 1996 r. likwidowanym zakładom górniczym dotacji na sfinansowanie kosztów projektów i dokumentacji technicznej związanej z likwidacją. W odróżnieniu od stanu prawnego z 1995 r. przepisy rozporządzenia z 23 września 1996 r. nie zaliczały powyższych wydatków do kosztów likwidacji ani do zadań podlegających dotowaniu. Dotacja na ten cel dla likwidowanych kopalń wyniosła ok. 4 mln zł.

Przyznawane w ramach dotacji dla górnictwa kwoty na osłony socjalne zgodnie z decyzjami Ministra Przemysłu i Handlu miały być wypłacane w ratach miesięcznych do wysokości poniesionych kosztów. W 1995 roku 14, a w 1996 roku 15 podmiotów ulegających likwidacji otrzymało powyższe dotacje w kwotach niższych niż poniesione wydatki. Różnice pokrywano z dotacji otrzymanej w roku następnym. Powstały w ten sposób niedobór środków dotacji wyniósł w odniesieniu do wszystkich likwidowanych kopalń w 1995 roku 2.296,0 tys. zł, a w 1996 roku 4.222,2 tys. zł.

W 1995 r. jeden podmiot górnictwa, a w 1996 r. sześć otrzymało dotacje na finansowanie osłon socjalnych w kwotach przewyższających poniesione na ten cel wydatki (łącznie 62,8 tys. zł).

W siedmiu spośród 12 kontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości w wydatkowaniu dotacji na zaspokojenie roszczeń byłych pracowników, osłony socjalne i odprawy pieniężne. Polegały one przede wszystkim na finansowaniu świadczeń, które nie powinny być tych środków pokrywane, np. ekwiwalenty urlopowe. Łączna nieprawidłowo wydatkowana w ten sposób kwota wyniosła 1,2 mln zł.

Krytycznie pod względem celowości i gospodarności Izba oceniła zaliczenie przez kopalnie do kosztów likwidacji wydatków ponoszonych na usługi konsultacyjne świadczone na rzecz tych podmiotów przez PARGWK SA (320,9 tys. zł w 1995 r. oraz 379,4 tys. zł w 1996 r.). Stwarzało to dwuznaczną sytuację, gdyż Agencja wobec likwidowanych zakładów pełniła jednocześnie rolę odpłatnego konsultanta i podmiotu opiniującego wnioski o dotacje oraz nadzorowała przebieg likwidacji.

W efekcie działań kontrolnych PARGWK SA zredukowana została część bezpodstawnie naliczanych przez kopalnie kosztów likwidacji - w 1995 r. o 12.136,9 tys. zł, w 1996 r. o 7.471,5 tys. zł. Agencja - uważa Izba - nie w pełni rzetelnie wywiązywała się ze swoich obowiązków nadzorczych, gdyż nie we wszystkich podmiotach przeprowadzono kwartalne kontrole stanu zaawansowania procesów likwidacji.

Stwierdzono uszczuplenia finansowe w wysokości 127.687.132 zł, z tego na rzecz budżetu państwa - 127.637.132 zł.

Wyniki tej kontroli wskazują na potrzebę pilnego podjęcia kroków zmierzających do wyeliminowania występujących nieprawidłowości. Chodzi w szczególności o:

- wydawanie aktów wykonawczych do ustaw budżetowych w terminach zapewniających ich wejście w życie jednocześnie z tymi ustawami (nie do przyjęcia jest bowiem taka sytuacja, że ścisłe reguły wydawania środków budżetowych określane są w kilka miesięcy po uchwaleniu budżetu, a do tego czasu środki te są wydawane w dowolny sposób),

- przestrzeganie zasad i trybu przyznawania dotacji oraz niedopuszczenie do naruszeń prawa przy ich stosowaniu,

- wyegzekwowanie zwrotu do budżetu kwot dotacji, które 1995 r. i 1996 r. pobrane zostały w nadmiernej wysokości lub zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,

- pełne wywiązywanie się ze zobowiązań dotyczących finansowania osłon socjalnych w dotowanych podmiotach górnictwa,

- wyeliminowanie świadczenia przez PARGWK SA odpłatnych usług konsultacyjnych likwidowanym podmiotom.

W związku z ujawnieniem strat spowodowanych zmianą decyzji o likwidacji KWK „Żory" SA Izba skierowała do Prokuratury Wojewódzkiej w Katowicach zawiadomienie o podejrzeniu popełnieniu przestępstwa.

<u>Kontrola organizacji poboru należności budżetowych z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów</u> wykazała rażącą niesprawność organów państwa, w szczególności urzędów wojewódzkich, w zakresie egzekwowania należności z tytułu tzw. mandatów kredytowanych. Znaczna część tych należności w ogóle nie była przypisywana i egzekwowana, co prowadziło do ich przedawnienia. Wyniki kontroli wskazują, że mniej więcej co trzeci mandat kredytowany nie jest egzekwowany, a egzekucja pozostałych następuje z reguły z dużą zwłoką. Prowadzi to do znacznych

strat budżetu państwa, które tylko w badanych przez NIK 22 województwach wyniosły ponad 65 mln złotych. Fatalne są też skutki społeczne, tj. osłabienie autorytetu państwa i umacnianie poczucia bezkarności osób naruszających porządek prawny. Trudno dla takiej sytuacji znaleźć jakiekolwiek usprawiedliwienie, chodzi bowiem o należności stosunkowo niewielkie i dość łatwe do wyegzekwowania przy odpowiedniej organizacji pracy służb egzekucyjnych.

Kontrola miała na celu dokonanie oceny sprawności organizacji poboru tych należności oraz skuteczności postępowania egzekucyjnego w przypadku grzywien nałożonych w drodze mandatów kredytowanych. Objęto nią 83 jednostki, m.in. urzędy wojewódzkie, komendy policji, urzędy skarbowe na terenie 22 byłych województw.

Wykazała ona, że sposób egzekucji administracyjnej jest niesprawny i nie zapewnia terminowej i skutecznej windykacji należności. W badanym okresie (od stycznia 1996 r. do końca czerwca 1998 r.) dochody z grzywien z nałożonych w drodze mandatów karnych wyniosły w tych województwach łącznie 173.532 tys. zł i stanowiły 10,9%. ogółu ich dochodów budżetowych. W skontrolowanych województwach nałożono łącznie 2.259 tys. mandatów karnych kredytowanych na kwotę 177.560 tys. zł.

Urzędy wojewódzkie nie były przygotowane do przejęcia z dniem 1 stycznia 1995 r. ewidencji i windykacji grzywien, co uniemożliwiało ustalenie odpowiedzialności za prowadzenie tych spraw. W rezultacie na 1 stycznia 1996 r. zaległości z tytułu nie uiszczonych 300 tys. mandatów kredytowanych wynosiły 7.754,1 tys. zł, zaś na koniec I półrocza 1998 r. należne dochody z niewyegzekwowanych 1.010.518 mandatów kredytowanych wyniosły 93.331,8 tys. zł.

Skutkiem braku nadzoru nad prowadzeniem ewidencji druków ścisłego zarachowania i nieprawidłowej gospodarki bloczkami mandatowymi było wydawanie ich uprawnionym organom w zbyt dużej ilości, bez uprzedniego rozliczenia z wcześniej pobranych. Takie przypadki odnotowano w 45 proc. badanych urzędach wojewódzkich. Nie korzystały one - zwraca uwagę NIK - z uprawnień do egzekwowania terminowości i prawidłowości działania zarówno organów uprawnionych do karania mandatami, zwłaszcza jednostek Policji, jak też prowadzących egzekucję w imieniu wierzyciela - urzędów skarbowych. Nie powiadamiały również izb skarbowych o opieszałym postępowaniu egzekucyjnym w tych urzędach.

Mandatami karnymi kredytowanymi (przeważnie za wykroczenia w ruchu drogowym) byli karani również czasowo przebywający obcokrajowcy, nie posiadający mienia w Polsce. Nie uiszczone przez nich mandaty urzędy wojewódzkie traktowały jako należności nieściągalne lub umarzały je uznając, że koszty postępowania egzekucyjnego przewyższą należność pieniężną.

Obecnie obowiązujące przepisy nie dają organowi administracji możliwości podjęcia skutecznych czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec obcokrajowców, którzy uchylają się od uiszczenia nałożonych nań grzywien. W 1996 r. zapłacili oni średnio 30,3 proc. wartości mandatów, w 1997 r. - 25,3 proc., a w I półroczu 1998 r. - 28,5 proc.

W większości z 31 skontrolowanych jednostek Policji funkcjonariusze nieterminowo rozliczali się z nałożonych mandatów. Komendy nie w pełni wywiązywały się z obowiązku terminowego przekazywania urzędom wojewódzkim odcinków nałożonych mandatów kredytowanych, pobranej od funkcjonariuszy gotówki oraz składania okresowych informacji o nałożonych grzywnach i wykorzystanych bloczkach mandatowych.

Spośród 28 skontrolowanych urzędów skarbowych w 9 zaległości z egzekucji grzywien pochodzących z mandatów karnych kredytowanych w końcu czerwca 1998 r. przekraczały 100 tys. zł, a skrajnym przypadku - 293,9 tys. zł. Łączna kwota zaległości w badanych urzędach wynosiła 2.387,7 tys. zł. Niektóre tytuły wykonawcze urzędy wojewódzkie przekazywały z opóźnieniem bliskim 3-letniemu okresowi przedawnienia. Kilka urzędów podejmowało nielegalnie postępowanie egzekucyjne po tym okresie.

W objętych kontrolą jednostkach (urzędach wojewódzkich, skarbowych, komendach Policji) łączne uszczuplenia dochodów budżetu państwa z powodu zaniedbania obowiązków, zaniechania lub opóźnienia działań windykacyjnych w stosunku do należności z mandatów karnych kredytowanych wyniosły w ocenianym okresie 65.901.878 zł.

Wnioski pokontrolne, skierowane do skontrolowanych jednostek dotyczyły najczęściej: skrócenia terminów wystawiania tytułów wykonawczych, likwidacji zaległości w ewidencji nałożonych mandatów karnych kredytowanych, zwiększenia skuteczności egzekucji w odniesieniu do tych mandatów, przestrzegania obowiązku comiesięcznego rozliczania policjantów z nałożonych mandatów karnych.

Zdaniem NIK, do poprawy skuteczności poboru należności budżetowych powinno przyczynić się także wypracowanie przez wojewodów niezawodnego systemu windykacji grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych. Utworzenie centralnego rejestru komputerowego obcokrajowców ukaranych mandatami kredytowanymi pozwoliłoby - sugeruje Izba - egzekwowanie tych należności przy przekraczaniu granicy RP.

Z informacji o działaniach podjętych po zakończeniu kontroli wynika m.in., że w urzędach wojewódzkich wprowadzono dwuzmianowy system pracy komórek organizacyjnych ds. mandatów, zwiększono obsadę etatową, a w urzędach skarbowych zdyscyplinowano służby egzekucyjne. Komendant Stołeczny Policji powiadomił Izbę o wydaniu polecenia opracowania jednolitych zasad w sprawie postępowania mandatowego, dostosowanych do nowej struktury organizacyjnej warszawskiej Policji.

W wyniku kontroli NIK odzyskano dla budżetu państwa kwoty należnych dochodów w łącznej wysokości 2.889,3 tys. zł.

Kontrola wykorzystania kredytu Banku Światowego przeznaczonego na restrukturyzację systemu opieki zdrowotnej w Polsce oraz funkcjonowanie zakładów opieki zdrowotnej w ramach konsorcjów zdrowia wykazała poważne zaniedbania w zakresie wykorzystania środków tego kredytu. Przez kilka kolejnych lat odpowiedzialne za wykorzystanie tego kredytu Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej niestety nie przygotowało koncepcji racjonalnego wykorzystania tych znacznych środków kredytowych, wskutek czego poważna część wynoszącego 100 mln USD kredytu w ogóle nie została wykorzystana, a ta część, którą wykorzystano, posłużyła na zaspokojenie doraźnych potrzeb służby zdrowia, a nie na systemowe jej reformy m.in. ponad 14 mln USD wykorzystano na zakupy sprzętu komputerowego dla szpitali, w sytuacji gdy na skutek braku oprogramowania sprzęt ten nie mógł być racjonalnie wykorzystany.

Kontrola ta miała na celu zbadanie i dokonanie oceny realizacji - objętego umową o kredyt Nr 3466 POL z dnia 17 lipca 1992 r. - Projektu Rozwoju Służby Zdrowia w Polsce oraz gospodarowania środkami finansowymi (pochodzącymi z kredytu oraz środkami krajowymi) przeznaczonymi na realizację ww. projektu. Kontrolę przeprowadzono w 29 jednostkach, m.in. w 16 publicznych zakładach opieki zdrowotnej, w tym w 6 szpitalach i 3 biurach konsorcjów zdrowia.

Realizacja umowy w latach 1992-1993 przebiegała ze znacznym opóźnieniem i bez właściwego przygotowania prawno-organizacyjnego. Rezultatem tych zaniedbań było niskie wykorzystanie kredytu, które na koniec 1993 r. wyniosło 1,7% i dotyczyło głównie usług konsultacyjnych.

Podjęte w 1994 r. działania zmierzające do skrócenia terminu realizacji umowy, a przede wszystkim związana z tym zmiana Projektu i zmniejszenie kwoty kredytu do 100 mln USD, nie były właściwie przygotowane pod względem merytorycznym, organizacyjnym i prawnym.

Faktyczne wykorzystanie kredytu do dnia 30 września 1997 r. wyniosło 49,1 mln USD. Z kwoty tej 47,1 mln USD (84,9%) przeznaczono na zakup aparatury medycznej i sprzętu, a 6,1 mln USD (12,4%) na usługi konsultacyjne. Oznacza to, że kredyt wykorzystany został w większości na zakup dóbr i usług. Wprawdzie nowa aparatura i sprzęt medyczny umożliwiły zwiększenie liczby, zakresu i jakości usług medycznych, jednak celem zaciągnięcia kredytu w Banku Światowym było dokonanie przekształceń systemowych w służbie zdrowia.

Zakupiona aparatura i sprzęt z reguły odpowiadały zapotrzebowaniom publicznych ZOZ-ów i były efektywnie wykorzystywane, trafiały się jednak zakupy niecelowe i przedwczesne. Dotyczyły one przede wszystkim ok. 1/3 zestawów wyposażenia gabinetów lekarzy rodzinnych.

Szczególne zastrzeżenia NIK budził zakup w latach 1995-1997 za kwotę 14,1 mln USD sprzętu komputerowego dla ok. 370 szpitali posiadającym powyżej 200 łóżek, gdyż szpitalom tym nie zapewniono oprogramowania użytkowego. Zakup sprzętu bez uprzedniego opracowania oprogramowania - w ramach przyjętej strategii planu informatyzacji - uniemożliwił realizację jednego z głównych celów Projektu i Projektu II - poprawę zarządzania w służbie zdrowia.

W połowie badanych jednostek ujawniono różnego rodzaju nieprawidłowości i zaniedbania związane z zagospodarowaniem środków kredytu i budżetowych. Łączna kwota środków budżetowych wydatkowanych z naruszeniem art. 48 ustawy Prawo budżetowe wyniosła 1,1 mln zł.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej nie dokonało analizy ani oceny realizacji umowy o kredyt oraz finansowanego w jej ramach projektu restrukturyzacji systemu opieki zdrowotnej, mimo że po kontroli wykorzystania kredytu Banku Światowego, przeprowadzonej przez NIK w 1993 r., Izba wskazywała na celowość takiej analizy.

Zdaniem Izby celowe jest pilne przeprowadzenie - przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej - analizy i oceny realizowanego Projektu II oraz uzyskanych efektów, a także zaproponowanie przez ministra wniosków zmierzających do: zaktualizowania realizowanego Projektu II, przewidywanych wydatków ze środków kredytu i budżetu państwa oraz określenie ostatecznego terminu zakończenia zaktualizowanego Projektu.

<u>Kontrola działalności organów skarbowych w stosunku do dłużników Skarbu Państwa w latach 1995-1997</u> wykazała, że organy skarbowe w niedostatecznym zakresie korzystały z przysługujących narzędzi postępowania egzekucyjnego, takich jak zabezpieczenie majątkowe, ustanowienie hipoteki przymusowej czy ustalania odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatników. Kontrola ujawniła co najmniej 70 konkretnych przypadków zaległości podatkowych na sumę ponad 390 mln złotych, które nie zostały zabezpieczone, mimo istniejących ku temu możliwości faktycznych i prawnych.

Kontrola o której mowa, miała na celu dokonanie oceny stosowania przez organy skarbowe wobec dłużników Skarbu Państwa m.in. następujących instrumentów prawnych: zabezpieczania wykonania zobowiązań podatkowych, w tym poprzez ustanowienie hipoteki przymusowej, zaspokajania wierzyciela hipotecznego z nieruchomości dłużników, ustalania odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatników oraz odpowiedzialności osobistej wspólników za zobowiązania podatkowe spółek. Kontrola została przeprowadzona w 73 jednostkach, w tym: Ministerstwie Finansów, 18 izbach skarbowych, 19 urzędach skarbowych, 17 urzędach kontroli skarbowej, 18 podmiotach gospodarczych będących dłużnikami Skarbu Państwa.

W kontrolowanych urzędach skarbowych zaległości wzrosły z 635,4 mln zł w 1995 r. do 909,8 mln zł w 1996 r. W 1995 r. tytułami wykonawczymi objęto zaległości w kwocie 2.309,7 mln zł (36,6% zaległości wobec budżetu państwa), w 1996 r. 2.381,8 mln zł (39% ogółu zaległości), a w 1997 r. - 2.630,8 mln zł (43,1% zaległości budżetowych). Tytułami wykonawczymi objęto w 1995 r. 31,2% zaległości, w 1996 r. 14%, a w 1997 r. 41,3% zaległości. Poprawie uległa działalność egzekucyjna urzędów skarbowych.

W 1995 r. w 19 urzędach skarbowych w dokonano 102 zabezpieczeń na kwotę 12,3 mln zł, w 1996 r. dokonano 85 zabezpieczeń na kwotę 12,3 mln zł, a w 1997 r. 59 zabezpieczeń na kwotę 7,9 mln zł.

Analiza akt 293 dłużników w ocenianych urzędach skarbowych ujawniła, że zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych nie dokonano w co najmniej 70 przypadkach, w których to było możliwe, ogółem na kwotę 390,3 mln zł. Zabezpieczeń dokonywano przede wszystkim na wniosek inspektorów kontroli skarbowej, natomiast urzędy skarbowe w niewielkim zakresie stosowały zabezpieczenia z tytułu zobowiązań podatkowych z własnej inicjatywy.

Badane urzędy skarbowe w 1995 r. skierowały do sądów 183 wnioski o ustanowienie hipoteki przymusowej obejmujące zaległości w kwocie 14.422 tys. zł, (2,3% ogółu zaległości budżetowych w tych urzędach). W 1996 r. wniosków takich było 156 na kwotę 13.807 tys. zł (1,5% ogółu zaległości), a w 1997 r. odnotowano 173 wnioski na kwotę 9.378 tys. zł, tj. 1,1% ogółu zaległości w tych urzędach.

Organy skarbowe w niewystarczającym stopniu wykorzystywały uprawnienia wynikające z art. 40 ustawy o zobowiązaniach podatkowych w zakresie orzekania odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe podatników. W kontrolowanych urzędach skarbowych w 1995 r. wydano 50 takich decyzji, w 1996 r. - 39, zaś w 1997 r. ich liczba wyniosła 149. Analiza akt 145 dłużników wykazała, że w co najmniej 33 sprawach możliwe było zastosowanie takich instrumentów prawnych w stosunku do zaległości w kwocie 3,7 mln zł.

W niewielkim zakresie urzędy podejmowały działania w celu ustalenia odpowiedzialności osobistej wspólników za zobowiązania podatkowe spółek. W 11 przypadkach zaniechano dochodzenia zaległości od wspólników spółek zalegających z płatnością podatku w kwocie wynoszącej ogółem co najmniej 2 mln zł. Urzędy skarbowe nie korzystały także z możliwości egzekwowania zaległości poprzez zajęcie składników majątkowych u nabywców. Obowiązująca w tym okresie ustawa o zobowiązaniach podatkowych dopuszczała taką możliwość, a instytucja zastawu ustawowego obejmowała przy tym odpowiedzialność każdorazowego właściciela.

Niewystarczający był nadzór Ministra Finansów i izb skarbowych nad działalnością podległych urzędów. Ministerstwo nie gromadziło danych dotyczących liczby dokonanych zabezpieczeń na majątku podatnika oraz kwoty zobowiązań, która została zabezpieczona. Również izby skarbowe, które bezpośrednio nadzorowały działalność urzędów skarbowych, ograniczały swój nadzór do orzekania w sprawach poboru podatku i egzekucji jako organ II instancji.

Kontrola Izby ujawniła uszczuplenie dochodów w wysokości 32.802.189 zł, w tym w stosunku do budżetu państwa - 29.191.423 zł.

NIK uważa, że w celu usunięcia nieprawidłowości urzędy skarbowe powinny m.in. konsekwentnie wykorzystywać uprawnienia wynikające z ustawy - Ordynacja podatkowa, w tym zwłaszcza w zakresie nowych rozwiązań dotyczących zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych; zapewnić właściwy obieg informacji między komórkami urzędów; zasięgać informacji w wydziałach ksiąg wieczystych sądów przy wnioskowaniu o ustanowienie hipoteki przymusowej.

Wnioski Izby skierowane do organów kontroli skarbowej dotyczyły m.in. obejmowania w szerszym zakresie kontrolą podmiotów zalegających z płatnością zobowiązań podatkowych oraz informowania urzędów skarbowych o sytuacji majątkowej dłużników.

W wystąpieniu do Ministra Finansów wskazano na potrzebę usprawnienia obiegu informacji o postępowaniu organów skarbowych wobec dłużników budżetowych oraz zdyscyplinowania podległych urzędów w celu prawidłowego korzystania z procedur określonych przepisami prawa dla pełnej windykacji należności budżetowych.

W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych odzyskano kwotę 8.019.714 zł, z czego 8.015.494 zł na rzecz budżetu państwa.

Kontrola działalności komisji orzekających i rzeczników dyscypliny budżetowej w latach 1996-1997 wykazała, że dotychczasowy system odpowiedzialności za naruszanie dyscypliny budżetowej funkcjonował nieskutecznie. Postępowania w komisjach ds. dyscypliny budżetowej toczyły się w sposób przewlekły, a kary wymierzane za rażące niekiedy naruszenia dyscypliny były symboliczne. Dość wspomnieć, że istniejący dotychczas system odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej nie motywuje w dostatecznym stopniu do jej przestrzegania, co miało niewątpliwy wpływ na powstawanie zjawisk patologicznych w obszarze finansów publicznych, w szczególności zjawiska szybkiego narastania zobowiązań wymagalnych państwowych jednostek budżetowych.

Przedmiotowa kontrola miała na celu ocenę działalności rzeczników dyscypliny budżetowej i komisji orzekających przy wojewodach i regionalnych izbach obrachunkowych w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. Oceniono też działania Głównego Rzecznika Dyscypliny Budżetowej i Głównej Komisji Orzekającej przy Ministrze Finansów. Badaniami objęto działalność 20 komisji orzekających przy wojewodach i 10 przy regionalnych izbach obrachunkowych oraz rzeczników dyscypliny budżetowej właściwych w zakresie działania komisji przy tych organach.

W latach 1996-1997 naruszano dyscyplinę budżetową głównie przez popełnianie takich czynów, które powodowały powstawanie różnego rodzaju szkód finansowych dla budżetów wojewodów oraz gmin. Polegały one przede wszystkim na przekraczaniu planu wydatków, pobraniu z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia bez jednoczesnego opłacenia składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy oraz zaciągnięciu zobowiązań ponad preliminarz wydatków. Większość takich przypadków miała miejsce w jednostkach służby zdrowia oraz oświaty.

W ocenianym okresie znacznie wzrosła liczba zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej, które wpłynęły do komisji orzekających przy wojewodach (z 263 w 1996 r. do 527 w 1997 r.), a także zawiadomień złożonych do komisji przy regionalnych izbach obrachunkowych (z 478 w 1996 r. do 661 w 1997 r.). Łączna kwota przekroczeń wydatków, uszczupleń dochodów i innych szkód finansowych wzrosła ponad 2,5-krotnie: dla budżetów wojewodów z ok. 114 mln zł w 1996 r. do prawie 289 mln zł w 1997 r., a dla budżetów gmin odpowiednio z ok. 10 mln zł do prawie 26 mln zł.

NIK zwraca uwagę na widoczną tendencję do łagodnego traktowania przez komisje orzekające winnych naruszenia dyscypliny budżetowej. W 1996 r. na 857 winnych odstąpiono od wymierzenia kary wobec 503 osób (58,7%), w 1997 r. na 1251 winnych zaniechano wymierzenia kary wobec 815 osób (65,1%). Odstępowanie od wymierzania kar najczęściej uzasadniano tym, że motywem działania osób winnych nie było naruszenie dyscypliny budżetowej, lecz konieczność zapewnienia jednostkom budżetowym możliwości funkcjonowania.

Wraz ze wzrostem liczby zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej nastąpił w badanych komisjach orzekających 46-procentowy wzrost liczby spraw rozstrzygniętych (z 732 w 1996 r. do 1.071 w 1997 r.).

Niepokojące jest - zwraca uwagę NIK - że mimo poprawy sprawności działania organów orzekających komisje i rzecznicy nie przestrzegają obowiązujących przepisów prawnych. Prawie co trzeci przewodniczący komisji orzekającej nie dotrzymywał
30-dniowego terminu wydania postanowienia o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania oraz zawiadomienia obwinionych i rzecznika o miejscu i dacie rozprawy. W co trzeciej komisji prawie 45% orzeczeń nie zostało doręczonych stronom w 14-dniowym terminie od ogłoszenia orzeczenia, w co piątej - stwierdzono nierzetelnie prowadzoną sprawozdawczość i dokumentację spraw o naruszenie dyscypliny budżetowej.

Przewodniczący komisji orzekających w 19 sprawach przekazali rzecznikom dyscypliny budżetowej zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny budżetowej dopiero po kilkunastu miesiącach od daty złożenia wniosku w komisji. W konsekwencji wszystkie te sprawy zostały umorzone z powodu przedawnienia orzekania.

Zastrzeżenia NIK budzi fakt, że Główny Rzecznik Dyscypliny Budżetowej do czasu zakończenia kontroli nie ustalił zakresu i terminów przedstawiania sprawozdań przez rzeczników dyscypliny właściwych dla organów orzekających w pierwszej instancji. Dopiero w toku kontroli NIK, Minister Finansów polecił Głównemu Rzecznikowi Dyscypliny Budżetowej przygotowanie wytycznych do sprawozdania z działalności rzeczników.

Pozytywnym zjawiskiem w działalności Głównej Komisji Orzekającej było zmniejszenie się liczby spraw zaległych z poprzedniego roku. Mimo tej poprawy znaczna część odwołań i zażaleń zbyt długo oczekiwała na rozpatrzenie (od 2 do 4,5 miesiąca), co było jedną z przyczyn wzrostu liczby uchylonych przez Komisję orzeczeń ze względu na przedawnienie orzekania (z 1 w 1996 r. do 25 w 1997 r.)

Izba wnioskowała do Ministra Finansów m.in. o:

- rozważenie celowości gromadzenia informacji dotyczących wymiaru finansowego czynów wyczerpujących znamiona naruszeń dyscypliny budżetowej, które zostały przypisane osobom w prawomocnych orzeczeniach komisji o winie i karze,

- podjęcie działań mających na celu zdyscyplinowanie komisji orzekających pierwszej instancji w zakresie terminowego składania rocznych sprawozdań o sposobie załatwiania spraw o naruszenie dyscypliny,

- skrócenie przez Główną Komisję Orzekającą terminu rozpatrywania odwołań i zażaleń od orzeczeń i postanowień komisji orzekających w pierwszej instancji.

Kontrola wykorzystania środków budżetowych na realizację specjalnych programów i urządzeń badawczych (SPUB) wykazała poważne nieprawidłowości w wydatkowaniu tych środków, m.in. środki te przekazywane były podmiotom nieuprawnionym, nie mającym statusu jednostek naukowych ani badawczo-rozwojowych (do podmiotów nieuprawnionych trafiło 20 mln zł dotacji), wykazała też nieprzestrzeganie przez Komitet Badań Naukowych procedur rozdysponowywania tych środków, a także ich wydatkowanie z poważnymi naruszeniami procedury zamówień publicznych.

Kontrola miała na celu dokonanie analizy i oceny funkcjonowania systemu ustanawiania i finansowania lub dofinansowania specjalnych programów i urządzeń badawczych. Objęto nią 27 jednostek, w tym m.in. Komitet Badań Naukowych (KBN), 9 szkół wyższych, 8 placówek Polskiej Akademii Nauk.

Izba stwierdziła, że w latach 1993-1997 Komitet Badań Naukowych przekazał niezgodnie z przepisami ustawy o KBN środki budżetowe w wysokości ok. 20 mln zł jednostkom do tego nieuprawnionym: Akademickiemu Centrum Komputerowemu Cyfronet oraz Polsko-Francuskiemu Centrum Biotechnologii Roślin. Podmioty te nie były jednostkami naukowymi ani badawczo-rozwojowymi.

Środki na inwestycje w wysokości 55,3 mln zł z przeznaczeniem na zakup komputerów dużej mocy obliczeniowej w latach 1993-1997 zostały wydatkowane bezpośrednio przez urząd KBN na podstawie dwustronnych umów zawartych z producentami i dystrybutorami tego sprzętu. Taka procedura była niezgodna z art. 15 ust. 2 ustawy o KBN oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 1991 r. w sprawie szczególnych zasad gospodarowania środkami z budżetu państwa przeznaczonymi na naukę. Przy zakupach sprzętu komputerowego dużej mocy urząd KBN nie przestrzegał też ustawy o zamówieniach publicznych.

W jednej trzeciej badanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości w wykorzystaniu i wydatkowaniu środków budżetowych przekazanych przez KBN na finansowanie lub dofinansowanie kosztów utrzymania i eksploatacji specjalnych programów i urządzeń badawczych. W jednostkach tych wykorzystano i wydatkowano niezgodnie z pierwotnie ustalonym przeznaczeniem środki budżetowe w kwocie ponad 721,4 tys. zł. Ze środków na koszty utrzymania i eksploatacji infrastruktury informatycznej finansowano m.in. koszty modernizacji i adaptacji pomieszczeń, dokumentacji technicznej, wyjazdów i opłat za udział w konferencjach zagranicznych.

Osiem spośród 12 skontrolowanych tzw. jednostek wiodących w zakresie miejskich akademickich sieci komputerowych oraz komputerów dużej mocy obliczeniowej świadczyło nieodpłatnie - na rzecz podmiotów nieuprawnionych - usługi związane z dostępem do sieci, których koszty finansowane były ze środków budżetowych przyznanych przez KBN.

Niedostateczny był nadzór i kontrola KBN nad wykorzystaniem przez jednostki naukowe środków finansowych, przeznaczonych na specjalne programy i urządzenia badawcze. Nie stwierdzono przypadku zakwestionowania zasadności wykorzystania ani zażądania zwrotu niewłaściwie wykorzystanych środków dotacji. Wydatkując znaczne środki na zakup komputerów dużej mocy obliczeniowej, urząd KBN nie posiadał kompletnej dokumentacji potwierdzającej fakt zakończenia realizacji umów, brak było dokumentów dotyczących przejęcia przez jednostki dostarczonego sprzętu na stan środków trwałych.

Izba pozytywnie oceniła działalność KBN i urzędu KBN dotyczącą rozwoju infrastruktury informatycznej nauki. Umożliwienie jednostkom naukowym i badawczo-rozwojowym powszechnego dostępu do Internetu, zapewnienie odpowiedniego poziomu usług świadczonych w tym zakresie było skuteczne i celowe. Działania te jednak podejmowano i realizowano często z naruszeniem obowiązującego prawa, a wydatkowania środków budżetowych dokonywano z naruszeniem dyscypliny budżetowej.

Efektem finansowym kontroli było stwierdzenie uszczuplenia należności budżetu państwa, państwowych osób prawnych oraz innych podmiotów w kwocie 1.936.000 zł

Na podstawie wyników tej kontroli Izba uznała za niezbędne określenie zasad ustanawiania specjalnych programów i urządzeń badawczych, wnioskowała również o przestrzeganie przez Komitet Badań Naukowych przewidzianych ustawą procedur przyznawania środków na badania naukowe, a także o przestrzeganie ustawy o zamówieniach publicznych.

Kontrola wykorzystania dotacji budżetowych przez spółdzielnie mieszkaniowe wykazała szereg nieprawidłowości na etapie udzielania spółdzielniom dotacji budżetowych. Polegały one na niewłaściwym podziale dotacji, przekazywaniu ich na podstawie nierzetelnie sporządzonych zapotrzebowań, nieprawidłowym wyliczeniu kwoty dotacji.

Kontrola ta miała na celu dokonanie oceny gospodarowania środkami budżetowymi przyznanymi spółdzielniom mieszkaniowym na częściowe dofinansowanie kosztów energii cieplnej dostarczanej na potrzeby centralnego ogrzewania i podgrzania wody użytkowej do mieszkań spółdzielczych oraz na dofinansowanie kosztów remontów. Badaniami objęto 21 jednostek w 4 województwach. Skontrolowano 4 urzędy wojewódzkie (w Warszawie, Płocku, Radomiu i Siedlcach) oraz 17 spółdzielni mieszkaniowych (8 z woj. warszawskiego oraz po 3 z woj.: płockiego, radomskiego i siedleckiego).

Stwierdzono m.in., że w urzędach wojewódzkich występowało wiele nieprawidłowości na etapie przyznawania dotacji budżetowych.

Na przykład Wojewoda Radomski - bez zgody Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa - zwiększył o 750 tys. zł wysokość dotacji dla 3 spółdzielni mieszkaniowych, powodując wzrost niedoboru dotacji do kosztów energii cieplnej dostarczanej na potrzeby centralnego ogrzewania i podgrzania wody.

Wojewoda Siedlecki przekazywał dotacje na częściowe pokrycie kosztów energii cieplnej na podstawie nierzetelnie sporządzanych przez Łukowską Spółdzielnię Mieszkaniową zapotrzebowań na dotacje budżetowe. W wyniku takich działań spółdzielnia w 1995 r. i 1996 r. pobrała z budżetu wojewody dotacje w nadmiernej kwocie 213,5 tys. zł. Wojewoda Płocki, udzielając w 1996 r. Mazowieckiej Spółdzielni Mieszkaniowej dotacji w wysokości 73,2 tys. zł na zapłatę odsetek za zwłokę w regulowaniu przez spółdzielnię zobowiązań za c.o. i c.w. (w latach 1991-1994) nie wziął pod uwagę, że 2 lata wcześniej, czyli w 1994 r., przekazał już spółdzielni na ww. cele 308,9 tys. zł. Nie uwzględnił również faktu, że w 1995 r. spółdzielnia zawarła z dostawcą energii cieplnej ugodę, na mocy której zobowiązała się zapłacić do dnia 31 grudnia 1995 r. 433,0 tys. zł. (należność główna i odsetki) z tytułu dostaw energii cieplnej w latach 1991-1993.

Urząd Wojewódzki w Warszawie racjonalnie i zgodnie z przepisami gospodarował środkami budżetowymi przeznaczonymi w 1996 r. na częściowe pokrycie kosztów c.o. i c.w. oraz na dofinansowanie kosztów remontów spółdzielczych mieszkań.

Sześć spółdzielni mieszkaniowych pobrało dotacje budżetowe w nadmiernej wysokości wynoszącej 238,6 tys. zł.

Trzy spółdzielnie wykorzystały dotacje budżetowe w łącznej kwocie 49,1 tys. zł niezgodnie z przeznaczeniem.

W 6 spółdzielniach naruszone zostały przepisy ustawy o zamówieniach publicznych. Nieprawidłowości polegały m.in. na wyborze niewłaściwego trybu zamówienia publicznego, nieprowadzeniu dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem o zamówienie publiczne, niezawieraniu (z dostawcami lub wykonawcami) pisemnych umów w sprawach dotyczących zamówień publicznych.

NIK uznała za niezbędne podjęcie przez wojewodów: płockiego, radomskiego i siedleckiego działań mających na celu wyegzekwowanie od spółdzielni szczegółowych rozliczeń udzielonych im w 1996 r. dotacji budżetowych oraz rzetelnego sporządzania zapotrzebowań oraz rozliczeń dotacji budżetowych, terminowego zwrotu nadpłaconych dotacji.

Wnioski skierowane pod adresem zarządów spółdzielni mieszkaniowych dotyczyły m.in. zwrotu na rachunek budżetu państwa dotacji pobranych w nadmiernej wysokości oraz wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem, wyeliminowania przypadków naruszania ustawy o zamówieniach publicznych.

Prezesi zarządów 5 spółdzielni mieszkaniowych poinformowali Izbę o zwrocie na rachunek budżetu państwa dotacji w łącznej kwocie 43,8 tys. zł - pobranych przez te spółdzielnie w nadmiernej wysokości lub wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem. Wojewoda Płocki poinformował o skierowaniu do Zarządu Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej Pol-Dom w Płocku wystąpienia o przedłożenie stosownego rozliczenia otrzymanej w 1996 r. z MGPiB dotacji w kwocie 80,0 tys. zł.

***

Wyniki najważniejszych ubiegłorocznych kontroli w sferze finansów publicznych wskazują na konieczność pilnego załatwienia następujących kwestii:

- **uporządkowania procedur rozdysponowania dotacji i zwiększenia nadzoru nad ich wykorzystaniem i rozliczaniem;**
- **wzmocnienia odpowiedzialności za naruszanie dyscypliny budżetowej, która to odpowiedzialność musi mieć rzeczywisty, a nie tylko symboliczny charakter;**
- **poprawy funkcjonowania służb egzekucyjnych, w tym usunięcia karygodnych zaniedbań w egzekwowaniu należności z mandatów.**

***

W planie pracy Izby na 1999 r. przewidywane są kolejne kontrole „okołobudżetowe", dotyczące sfery finansów publicznych, m.in.:

- Wykorzystanie środków z rezerwy budżetu państwa.
- Realizacja inwestycji finansowanych z budżetu państwa.
- Wykorzystanie środków budżetowych na scalanie i wymianę gruntów.

1.2. Podatki

Podatki stanowią przeszło 80% wszystkich dochodów państwa. W 1997 r. udział podatku od towarów i usług w dochodach budżetu państwa wyniósł 30,8%, podatku dochodowego od osób fizycznych 25%, podatku akcyzowego 14,9% i podatku dochodowego od osób prawnych 11,1%. Wpływy z tych czterech podstawowych podatków decydują o kondycji budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli rokrocznie przedkłada Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa. Dokument ten zawiera m.in. ocenę realizacji dochodów państwa, a więc także mających kluczowe dla nich znaczenie, wpływów podatkowych.

Coroczne kontrole budżetowe nie mogą, ze względu na swój charakter i nadrzędny cel - badanie zgodności realizacji finansów państwa z ustawą budżetową - zawierać pełnej oceny działania aparatu skarbowego, odpowiedzialnego za realizację dochodów podatkowych. Z tego też względu Izba podejmuje odrębne kontrole dające pogląd na funkcjonowanie organów skarbowych - ustalanie i pobór należnych danin, egzekwowanie zaległych należności, stosowanie ulg podatkowych. NIK bada też i ocenia wywiązywanie się podatników i płatników podatków ze swych zobowiązań oraz stan i przyczyny powstawania zaległości podatkowych.

W latach poprzednich Najwyższa Izba Kontroli podjęła wiele szczegółowych badań dotyczących tej newralgicznej dla funkcjonowania finansów publicznych dziedziny. Działalność urzędów skarbowych kontrolowano m.in. w 1993 r. i 1994 r., wymiar i pobór podatków przez gminy w 1996 r., pobór podatków od towarów i usług, akcyzowego i zryczałtowanego dochodowego od osób fizycznych w 1997 roku. Wyniki tych kontroli, podane do publicznej wiadomości, spotkały się z dużym zainteresowaniem. Wskazywały m.in. na rosnący udział podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego w dochodach budżetu państwa, ustabilizowany udział w nich podatku dochodowego od osób fizycznych i malejący podatku dochodowego od osób prawnych. Utrzymywał się niski stopień egzekucji zaległości podatkowych, malał udział zaległości objętych tytułami wykonawczymi. Zwiększał się natomiast zakres podmiotowy i przedmiotowy ulg, powiększała się też ich kwota.

Badania wykonywania dochodów podatkowych oraz działalności organów skarbowych Izba kontynuowała także w 1998 roku. **Kontrola realizacji dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1995-1997 wskazała na nadmierne skomplikowanie systemu tego podatku, co sprawia, że z jednej strony rodzą się wątpliwości interpretacyjne w stosowaniu przepisów, z drugiej zaś ułatwione jest nierzetelne rozliczanie się z podatku. NIK zwróciła też uwagę na niezadowalającą skuteczność urzędów skarbowych w windykacji należnych podatków i na naganną praktykę przyznawania - bez podstaw prawnych - ulg w podatku. Izba negatywnie oceniła też przypadki ingerencji Ministerstwa Finansów w określony ustawą system przyznawania podatnikom ulg uznaniowych.**

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów i 35 urzędach skarbowych. Jej celem było dokonanie oceny poboru tego podatku przez urzędy skarbowe oraz skuteczności sprawowanego przez Ministra Finansów nadzoru nad realizacją dochodów budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych. W Ministerstwie Finansów NIK badała w pierwszym rzędzie wykonanie dochodów budżetowych z tego podatku, wykorzystywanie uprawnień Ministra Finansów do udzielania ulg i zwolnień oraz prawidłowość rozliczeń z gminami z tytułu ich udziału w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Z kolei w urzędach skarbowych kontrolowano - obok realizacji dochodów - także postępowanie z zaległościami w podatku dochodowym od osób fizycznych, stosowanie ulg uznaniowych i wykonywanie zadań w zakresie kontroli podatkowej.

Dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosły w ostatnich latach z 23.511,8 mln zł w 1995 r. do 29.941,6 mln zł w 1997 r. Jednak o ile w 1995 r. wyniosły one 104% przewidzianej w ustawie budżetowej kwoty, to w 1996 r. - 93,9% a w 1997 - 98,3%. Przyczyn niższego od założonego w kolejnych ustawach budżetowych wykonania dochodów NIK upatruje w znacznym niedoszacowaniu skutków odpisów z tytułu darowizn i zakupu obligacji skarbowych oraz w niższych od zakładanych dochodach z wynagrodzeń w gospodarce narodowej, a także z emerytur i rent.

Kolejnym powodem niższych od zaplanowanych wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych było zwiększanie się zaległości we wpłatach. Jeśli w 1995 r. wynosiły one 1.218 mln zł, to w 1997 r. już 1.513 mln zł. Wprawdzie udział zaległości w dochodach z tego podatku zmniejszył się w tym czasie z 4,4% do 3,9%, to jednak - w ocenie NIK - windykacja tych należności była zdecydowanie niezadowalająca. W każdym z badanych lat zaledwie od 36% do 39% zaległości urzędy skarbowe obejmowały tytułami wykonawczymi. Ten relatywnie niski odsetek oraz mierna skuteczność w egzekwowaniu zaległości wynikały - zdaniem Izby - z opieszałości w ustalaniu zaległości oraz dłużników. Prowadziło to z kolei do opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych i podejmowaniu czynności egzekucyjnych.

Jak ustaliła NIK, Ministerstwo Finansów sporządziło, co prawda, wykazy największych dłużników podatku dochodowego od osób fizycznych, ale nie dokonywało szczegółowych analiz przyczyn powstawania zaległości, ani działań podejmowanych przez organy podatkowe wobec dłużników. Oceniając pracę służb egzekucyjnych, Ministerstwo Finansów brało pod uwagę efekty postępowania w stosunku do kwot objętych tytułami wykonawczymi. Miało więc spaczony obraz sprawności służb fiskalnych, bowiem pomijało zaległości nie objęte tytułami wykonawczymi - a te przeważały.

Wyniki kontroli dowodzą, że podatnicy tego podatku w coraz większym stopniu korzystali z przewidzianych prawem zwolnień w opodatkowaniu. Faktyczne bowiem opodatkowanie wynosiło w 1995 r. - 17,97%, a w 1996 - 16,2%, a więc daleko mniej niż ustalały skale podatkowe w tych latach. W 1996 roku 93,3% podatników mieściło się w I przedziale skali podatkowej, 5,5% w II i 1,2% w III. Przeciętna kwota odliczeń wynosiła w tym samym roku 777 zł w I grupie, 4.724 zł w II grupie i 18.273 zł w grupie III. System odliczeń i ulg wyraźnie faworyzował osoby najzamożniejsze.

Obok ulg z mocy prawa, podatnicy mogli także uzyskać ulgi w podatku decyzją organów skarbowych. W samym tylko 1997 r. zaniechano ustalania i poboru podatku na sumę 16,8 mln zł, umorzono 45,1 mln zł zaległości, na raty rozłożono 249,1 mln zł i odroczono terminy płatności na kwotę 270,2 mln zł. Część z tych ulg i odroczeń - w 1997 r. na kwotę 1,8 mln zł - to skutek zrealizowania przez służby podatkowe zaleceń Ministerstwa Finansów w konkretnych sprawach. NIK negatywnie ocenia przypadki ingerencji Ministerstwa Finansów w określony ustawą system przyznawania podatnikom ulg uznaniowych przez organy podatkowe.

Izba zwraca uwagę na orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wielokrotnie stwierdzał, że przepisy ustawy o zobowiązaniach podatkowych nie przewidywały stosowania ulg, w tym odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty, w stosunku do płatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Tym samym umorzenie w latach 1995-1997 płatnikom podatku 0,8 mln zł zaległości, rozłożenie na raty 35,1 mln zł i odroczenie terminu płatności 30,8 mln zł odbyło się bez podstaw prawnych.

W toku kontroli NIK stwierdziła, że z tytułu nieterminowego zwrotu podatnikom nadpłaconego podatku, urzędy skarbowe wypłaciły w 1995 r. 10,7 mln zł odsetek, w 1996 r. - 56,2 mln, zaś w 1997 r - 18,1 mln zł. Ministerstwo Finansów nie analizowało przyczyn nieterminowego zwrotu nadpłat. NIK ujawniła także przypadki nieterminowego przekazywania do budżetów gmin wpływów stanowiących dochód gmin lub należnych im udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zmniejszenie dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, spowodowane głównie wypłatami odsetek za opóźniony zwrot nadpłat i nieterminowe przekazywanie gminom udziałów w tym podatku, wyniosło - według wyliczeń Izby - 89,8 mln zł.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK przedstawiła Ministrowi Finansów i naczelnikom urzędów skarbowych wnioski, które m.in. wskazywały na konieczność:

- zwiększenia nadzoru nad postępowaniem organów skarbowych w stosunku do dłużników podatkowych celem lepszego wykorzystania instrumentów prawnych w windykacji zaległości;
- przestrzegania ustawy o finansowaniu gmin i terminowego przekazywania im należnych udziałów;

- przeprowadzenia analizy przyczyn nieterminowego zwrotu nadpłat w podatku dochodowym;
- zaniechania praktyki kształtowania zasad opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przy pomocy wytycznych i zaleceń, bowiem reguły takiego postępowania powinny zostać określone w aktach normatywnych ogólnie obowiązujących.

Kontrola realizacji dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w okresie: 1995 - I półrocze 1997 r. wykazała, że istotny wpływ na wysokość dochodów budżetu państwa z tego podatku miały ulgi i zwolnienia, zarówno systemowe jak i uznaniowe udzielane decyzją organów podatkowych. NIK uznała za wysoce naganną praktykę wydawania przez Ministerstwo Finansów urzędom skarbowym pisemnych *zaleceń* i *upoważnień* do udzielania ulg w indywidualnych przypadkach.

Kontrola ta miała na celu dokonanie oceny wykonywania zadań przez badane jednostki - Ministerstwo Finansów i 35 urzędów skarbowych, w szczególności zaś realizowania dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych; korzystania przez Ministra Finansów z prawa do udzielania ulg i zwolnień; zakresu i częstotliwości stosowania ulg i zwolnień; przeprowadzania kontroli podatkowych oraz ich efektów i skuteczności.

Zdaniem NIK, liczba kontroli prowadzonych przez urzędy skarbowe u podatników podatku dochodowego od osób prawnych była niewystarczająca. Mogli się oni spodziewać wizyty inspektorów średnio co dwadzieścia lat.

Również sprawność i skuteczność działań egzekucyjnych urzędów skarbowych okazała się dalece niezadowalająca. Opóźnienia w księgowaniu należności podatkowych sięgały kilku miesięcy. Z kolei tytuły wykonawcze w przypadku zaległości wydawano nawet z 40-miesięczną zwłoką, a czynności egzekucyjne podejmowano nawet po upływie 9 miesięcy od dnia wystawienia tytułu. Współczynnik ściągalności mierzony wysokością kwoty wyegzekwowanej do objętej tytułami wykonawczymi wynosił w 1995 r. 20%, a w 1996 - 47%.

NIK stwierdziła w kontrolowanych urzędach uszczuplenie dochodów w kwocie 15 mln zł, w tym wobec budżetu państwa 14,3 mln zł i budżetów samorządowych 655 tys. zł.

Z ustaleń kontroli wynika, iż istotny wpływ na wysokość dochodów budżetu państwa z podatku dochodowego od osób prawnych miało zarówno stosowanie ulg systemowych, jak i uznaniowych, przyznawanych w drodze decyzji organów podatkowych. NIK uznała za wysoce naganne wydawanie przez Ministerstwo Finansów pisemnych *zaleceń*, *upoważnień* bądź *zgód* urzędom skarbowym uznając, że działania takie ograniczały uprawnienia organów podatkowych i zasadę instancyjności w postępowaniu podatkowym.

Sformułowane w wyniku kontroli NIK wnioski sygnalizują potrzebę:

- zaprzestania wpływania na treść indywidualnych decyzji o ulgach podatkowych wydawanych przez izby i urzędy skarbowe poprzez przesyłanie *zaleceń*, a także uchylenia decyzji nr 2/ON Ministra Finansów z 27 lipca 1995 r. w sprawie ograniczenia w udzielaniu ulg podatkowych, sankcjonującej praktykę ich wydawania przez Ministra Finansów;
- analizowania zasadności wniosków o ulgi, m.in. poprzez kontrole źródłowe i badanie sytuacji płatniczej podatników;
- sporządzania analiz zawierających ocenę skutków gospodarczych i społecznych funkcjonowania systemu ulg i zwolnień;

- poprawienie efektywności postępowania egzekucyjnego, m.in. poprzez niezwłoczne wystawianie tytułów wykonawczych i rzetelne sporządzanie akt egzekucyjnych;
- zwiększenie liczby kontroli podatników.

***

Przeprowadzone przez NIK kontrole podatkowe wskazują na istotne wady obecnego systemu podatkowego. W pierwszym rzędzie należą do nich:

- **Nadmierne skomplikowanie systemu podatkowego**.
- **Brak zabezpieczenia stabilności prawa podatkowego - nie jest ono odporne na doraźne, koniunkturalnymi zmiany, czego przejawem są dziesiątki nowelizacji większości ustaw podatkowych.**
- **Niestabilne, niepewne i nieprecyzyjne regulacje prawne, utrudniające zarówno funkcjonowanie organów podatkowych jak i zaskakujące częstymi zmianami podatników.**
- **Nazbyt rozbudowana skala ulg podatkowych - suma ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiła w 1996 r. ok. 22% dochodów budżetu z tego podatku.**
- **Wysoki fiskalizm i niska egzekucyjność - wysokie stawki podatkowych skłaniają do ubiegania się o ulgi uznaniowe i podejmowania ryzyka unikania płacenia podatków; jednocześnie aparat skarbowy nie radzi sobie ze ściąganiem zaległych należności.**
- **Znikome oddziaływanie prewencyjne organów podatkowych - kontrola podmiotów gospodarczych zdarza się średnio raz na 20 lat, a osób fizycznych raz na 8 lat; mniej niż połowa przestępstw podatkowych w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych kierowana jest do postępowań karnych-skarbowych.**
- **Brak zintegrowanego systemu informacji podatkowej - organom skarbowym brakuje informacji niezbędnych do prawidłowego wymiaru i poboru podatków, nie zinformatyzowano w pełni ewidencji podatników i księgowości podatkowej.**

***

W planie pracy NIK na 1999 rok przewidziane jest przeprowadzenie kolejnych kontroli funkcjonowania systemu podatkowego i działania aparatu skarbowego. Należą do nich m.in.

- Kontrola działalności urzędów kontroli skarbowej.
- Stosowanie ulg uznaniowych i potrąceń zobowiązań wzajemnych przez urzędy skarbowe.

Opracowywana została i przekazana Sejmowi w czerwcu 1999 r. analiza systemowa „Podatki w świetle wyników kontroli NIK".

1.3. Funkcjonowanie służb celnych

Prawidłowe i skuteczne funkcjonowanie służb celnych ma niebagatelne znaczenie dla stanu finansów publicznych. Wpływy - na które składają się pobierane podatki i cła - wnoszone przez administrację celną stanowią ponad czwartą część dochodów budżetowych państwa. Jednocześnie jednak ta sfera działania państwa wymaga zdecydowanego poprawienia i usprawnienia.

Jednym z priorytetowych kierunków przyjętych przez NIK są kontrole procesów integracyjnych. Podstawowym zadaniem stojącym przed Polską w najbliższych latach jest wejście w struktury europejskie. W procesie tym niezwykle istotne zadanie będą miały do spełnienia służby celne. Dlatego też ich funkcjonowanie jest przedmiotem szczególnego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli

Zgodnie z kodeksem celnym prezes GUC jest centralnym organem administracji państwowej w sprawach celnych, a do jego obowiązków należy m.in. współudział w kształtowaniu i realizacji polityki celnej państwa oraz sprawowanie nadzoru nad organami celnymi. Zadania ustawowe prezes GUC realizuje przy pomocy podległego mu urzędu oraz za pośrednictwem dyrektorów urzędów celnych - w których kompetencji leży m.in. podejmowanie decyzji o dopuszczeniu towaru do obrotu na polskim obszarze celnym lub do wywozu za granicę oraz dokonywanie wymiaru i poboru należności celnych. Skuteczne realizowanie polityki celnej i dochodów z cła zależy od prawidłowego dokonywania odpraw na - według stanu na koniec 1997 r. - 100 drogowych, 35 kolejowych, 5 rzecznych, 17 morskich i 8 lotniczych przejściach granicznych.

Najwyższa Izba Kontroli w minionych latach przeprowadziła badania dające pogląd na funkcjonowanie aparatu celnego. Były to kontrole zarówno bezpośrednio koncentrujące się na służbach celnych, jak i wycinkowe, wykonane przy okazji realizacji ogólniejszych tematów. Izba badała m.in. stosowanie i przestrzeganie ograniczeń eksportowo-importowych, prawidłowość ustanawiania i przyznawania kontyngentów celnych i koncesji w obrocie towarowym z zagranicą w latach 1992-1995 oraz organizację i funkcjonowanie Generalnego Inspektoratu Celnego, będącego wówczas komórką organizacyjną Głównego Urzędu Ceł.

Kolejne kontrole dotyczące funkcjonowania służb celnych NIK ukończyła w 1998 r. **Kontrola działalności administracji celnej w zakresie dozoru i wykonywania odpraw celnych, z uwzględnieniem odpraw towarów przewożonych tranzytem stwierdziła liczne nieprawidłowości w przeprowadzaniu odpraw, w szczególności zaś zwróciła uwagę na ich korupcjogenną organizację. Poza dwoma wyjątkami, we wszystkich kontrolowanych placówkach nie rozdzielono czynności rewizyjnych od wymierzania należności i kontroli dokumentów. Oznaczało to, że jeden celnik przeprowadzał całą odprawę, a więc kontrolował dokumenty, dokonywał oględzin towaru, wymierzał należności celne i podatkowe. W opinii NIK, rozdzielenie czynności rewizyjnych od kontroli dokumentów i wymierzania należności usprawnia pracę funkcjonariuszy i jednocześnie ogranicza możliwości korumpowania celników.**

Celem badania było dokonanie oceny pracy administracji celnej w latach 1995-96 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podczas odpraw celnych oraz jakości nadzoru nad funkcjonowaniem składów celnych. Badaniami objęto Główny Urząd Ceł, 16 urzędów celnych, 59 oddziałów celnych oraz 127 podmiotów gospodarczych prowadzących składy celne.

W latach 1995-1996, wobec wzrostu obrotów towarowych z zagranicą, liczba odpraw celnych ostatecznych zwiększyła się z 4.344 tys. w 1995 r. do 4.675 w 1996 r., zaś przewozów w tranzycie z 625 tys. w 1995 do 1.202 tys. w 1996 r. W 1995 r. pobrano 5.774,5 mln zł z tytułu cła, w 1996 cło wyniosło 6.498,3 mln zł, co stanowiło 6,5% dochodów budżetu państwa. Niezależnie od opłat celnych urzędy celne pobrały podatki (głównie VAT, importowy, akcyzę) zbierając łącznie w 1995 r. 26,6%, a w 1996 - 28,9% dochodów budżetu państwa. Jednocześnie jednak zadłużenie podmiotów wobec administracji celnej wynosiło w tych latach odpowiednio 412,8 mln zł i 440,2 mln zł.

Poważny udział w tych kwotach - bo 46,2 mln zł w 1995 r. i 43,8 mln zł w 1996 r. stanowiły zobowiązania Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce, powstałe w wyniku udzielenia przez nie gwarancji na podstawie procedury TIR, gdy towar, od którego należne było cło, nie dotarł do odbiorczych urzędów celnych. ZMPD nie posiadając majątku, z którego mogłyby być zaspokajane roszczenia administracji celnej, już od połowy lat dziewięćdziesiątych nie wywiązuje się z obowiązków w tym względzie. Na taki stan rzeczy wpływ ma m.in. fakt, iż zrzeszenie funkcjonuje na podstawie zarządzenia ministra handlu zagranicznego z 1959 r., które przestało już obowiązywać, a prace w Ministerstwie Finansów nad nowym rozporządzeniem, nadającym ZMPD uprawnienia do wydawania karnetów TIR ciągle trwają - konstatowała NIK w lipcu 1998 r.

Izba wykazała niepokojące uchybienia w pracy funkcjonariuszy celnych. W stosunku do 463 osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości wyciągnięto konsekwencje służbowe, nadto 3 osoby NIK oceniła jako nieprzydatne na zajmowanych stanowiskach. Kontrola odkryła m.in., że w Oddziale Celnym w Gorzowie Wielkopolskim co trzeci dokument SAD w 1996 r. wystawiany był nieprawidłowo, w Oddziale Celnym VI w Warszawie w 91% zbadanych dokumentów niewłaściwie wyliczano wartość celną towarów, zaś na Posterunku Celnym w Brodnicy w 16, spośród 17 skontrolowanych przez NIK, odpraw dokonano wadliwej taryfikacji towaru, stosując taryfę celną 5% zamiast należnej 123%, niewłaściwie klasyfikując proszek jajeczny, czyli sproszkowane białka i żółtka jako traktowaną ulgowo w taryfie „mieszaninę spożywczą". Dochody Skarbu Państwa zostały w ten sposób uszczuplone o 3.404,8 tys. zł. Jednocześnie, kontrole wewnętrzne w jednostkach administracji celnej ujawniły straty Skarbu Państwa sięgające 70.365,5 tys. zł. Okoliczności te skłoniły NIK do skierowania do prokuratury dwóch - obejmujących osiem osób - zawiadomień o popełnieniu przestępstwa.

Zdaniem NIK, na jakość pracy służb celnych istotny wpływ ma obowiązujący system wynagradzania, który nie jest motywacyjny, nie powiązany z liczbą ujawnianych przez funkcjonariuszy przestępstw celnych i dewizowych. Nakłada się na to niewłaściwa organizacja pracy, tylko bowiem w urzędach celnych w Rzepinie i w porcie lotniczym w Warszawie rozdzielono czynności rewizyjne i wymierzanie należności celnych i podatkowych od kontroli dokumentów. W pozostałych 14 urzędach celnych wszystkie te czynności wykonywał jeden funkcjonariusz, co w opinii NIK jest okolicznością korupcjogenną.

Niewystarczające jest także wyposażenie służb celnych w podstawowy sprzęt. Brakuje wag, urządzeń do prześwietlania ładunków, endoskopów, wykrywaczy metali, urządzeń do badań materiałów toksycznych, a także podświetlanych luster do sprawdzania podwozi samochodowych, drabin i latarek.

NIK ustaliła też, że w GUC brak jest jednoznacznych danych o liczbie udzielonych zezwoleń na prowadzenie składów celnych. Uzyskane od odpowiedzialnych komórek GUC wielkości są rozbieżne. Departament Nadzoru Celnego podał, że w 1996 r. prezes GUC wydał 437 takich zezwoleń, a Departament Informatyki i Statystyki, że 1.295. Nie potrafiono wyjaśnić przyczyn tej rozbieżności, w ocenie NIK wskazuje ona na dublowanie się kompetencji departamentów i brak wiarygodnego systemu ewidencji funkcjonujących składów celnych. W takim stanie rzeczy sprawowanie efektywnego nadzoru nad składami jest wątpliwe.

Pokontrolne wnioski NIK kierowane do Prezesa GUC zwracają m.in. uwagę na konieczność:

- zapobiegania narastaniu zadłużenia wobec Skarbu Państwa z tytułu ceł i podatków;
- zintensyfikowania egzekucji wymagalnych należności;
- opracowania i wdrożenia motywacyjnego systemu premiowania funkcjonariuszy celnych, uwzględniającego ich rzeczywiste osiągnięcia w pracy;
- określenia kryteriów i procedur rozdziału nowo zakupionych środków technicznych oraz utworzenia bieżącej bazy danych o stopniu ich wykorzystania;
- rozważenia celowości przeznaczenia większych kwot ze środków specjalnych na usprawnienie funkcjonowania organów celnych, w tym na zakup wyposażenia technicznego dla funkcjonariuszy bezpośrednio dokonujących odpraw;
- uregulowania statusu prawnego Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych poprzez nadanie ZMPD uprawnień do wydawania karnetów TIR i uznanie go gwarantem wszystkich należności powstałych przy stosowaniu procedury TIR;
- prowadzenia rzetelnej ewidencji i efektywnego nadzoru nad składami celnymi.

W okresie od 16 listopada 1998 r. do 25 lutego 1999 r., na wniosek Prezesa Rady Ministrów, NIK przeprowadziła **Kontrolę realizacji inwestycji centralnej Terminal Samochodowy Koroszczyn. Wykazała ona, że terminal spełnia warunki niezbędne do prawidłowego dokonywania odpraw celnych i kontroli granicznych, nie ma więc powodów dalszego opóźniania przekazania go do użytku i podjęcia funkcjonowania. Nadto, zważywszy na skrajnie trudne warunki przeprowadzania odpraw na przejściu granicznym w Kukurykach NIK uważa, że mimo błędów popełnionych na etapie projektowania i realizacji terminalu w Koroszczynie powinien on zostać niezwłocznie uruchomiony**.

Celem tej kontroli było dokonanie oceny realizacji oraz finansowania budowy części budżetowej terminalu, ze szczególnym uwzględnieniem przyczyn i okoliczności zlokalizowania obiektów budowanych na potrzeby służb granicznych w odległości 5 km od drogowego przejścia granicznego w Kukurykach, przebiegu uzgodnień lokalizacyjnych, projektowych i realizacyjnych z udziałem organów administracji celnej i organów straży granicznej, a także prawidłowości zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach zawieranych przez wojewodę bialskopodlaskiego z inwestorem komercyjnej części terminalu. Kontrolą objęto finansowanie i realizację budowy części budżetowej TSK w roku budżetowym 1998, a w zakresie przygotowania inwestycji do realizacji oraz uzgodnień

prowadzonych ze służbami kontroli granicznych badaniami objęto lata 1993-1998. Kontrola NIK nie dotyczyła natomiast realizacji części komercyjnej TSK, która była finansowana ze środków spółki Polskie Konsorcjum Gospodarcze SA w Warszawie.

Kontrola wykazała m.in., że budowę obiektów przeznaczonych do prowadzenia kontroli granicznych zlokalizowano poza zasięgiem terytorialnym drogowego przejścia granicznego. Dla inwestycji finansowanej ze środków budżetowych nie opracowano i nie zatwierdzono założeń techniczno-ekonomicznych, co uniemożliwiło prawidłowe określenie prognozowanych kosztów oraz utrudniało planowanie finansowania budowy Terminalu Samochodowego Koroszczyn.

Umowa o wzajemnych obowiązkach stron w czasie projektowania, realizacji i eksploatacji TSK z 10 czerwca 1996 r., podpisana w imieniu Skarbu Państwa przez wojewodę bialskopodlaskiego z inwestorem części komercyjnej terminalu była, zdaniem NIK, niekorzystna dla Skarbu Państwa. Nie określono w niej z należytą starannością pełnego zakresu infrastruktury technicznej terminalu przeznaczonej na wspólne potrzeby inwestora budżetowego i komercyjnego, a świadczenia stron zostały określone bez uwzględnienia zasady ich ekwiwalentności - niekorzystnie dla Skarbu Państwa. Niekorzystne dla inwestora budżetowego okazały się też zawarte w umowie postanowienia ograniczające swobodę dysponowania Skarbu Państwa obiektami części służbowej TSK, sfinansowanymi ze środków budżetowych.

Urząd Kontroli Skarbowej w Lublinie po przeprowadzeniu kontroli realizacji inwestycji TSK zakwestionował legalność decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanych od czerwca 1996 r. do czerwca 1997 r., gdyż Zarząd Drogowych Przejść Granicznych (inwestor bezpośredni działający w imieniu wojewody) nie był jeszcze formalnym dysponentem terenów przeznaczonych na budowę części budżetowej TSK należących do Skarbu Państwa. Według ustaleń NIK budowa terminalu nie była inwestycją własną ZDPG (gospodarstwo pomocnicze UW w Białej Podlaskiej, działające w tej sprawie z upoważnienia wojewody) lecz inwestycją wojewody bialskopodlaskiego występującego w imieniu Skarbu Państwa, a działki gruntu przeznaczone pod budowę obiektów budżetowych TSK przeszły na własność Skarbu Państwa 26 czerwca 1996 r.

Uchybienia formalne wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów terminalu nie dają jednak - w ocenie NIK - wystarczających podstaw do ich uchylenia. Zespół powołany przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego - po dokonaniu wizji lokalnej w styczniu 1999 r. oraz przeanalizowaniu dokumentów budowy, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów TSK - uznał, że realizacja inwestycji jest zgodna z regulacjami Prawa budowlanego. Stwierdził ponadto, że względy techniczno-użytkowe uzasadniają konieczność jak najszybszego doprowadzenia do pełnego użytkowania obiektów TSK.

Izba negatywnie ocenia wykonanie w 1998 r. wydatków budżetu wojewody bialskopodlaskiego na realizację budowy terminalu. Brak w tymże roku właściwego nadzoru wojewody i jego służb nad prawidłowym planowaniem nakładów inwestycyjnych, a także nad wydatkami i zaciąganymi zobowiązaniami spowodował zaciągnięcie przez inwestora zastępczego wymagalnych zobowiązań na kwotę 12,1 mln zł obciążających budżet wojewody, bez pokrycia w planowanych na 1998 r. środkach budżetowych. Brak terminowej zapłaty tych zobowiązań uprawnia wykonawców robót i dostawców do naliczania kar umownych, które dodatkowo obciążą budżet.

Budowa części budżetowej TSK dla służb kontroli granicznych została podjęta przez wojewodę bialskopodlaskiego poza zasięgiem terytorialnym drogowego przejścia granicznego w Kukurykach, bez uzyskania uprzedniej zgody na rozszerzenie zasięgu terytorialnego tego przejścia o tereny TSK. We wniosku o włączenie budowy TSK do planu inwestycji centralnych podano, że terminal z chwilą jego uruchomienia wraz z drogą zakładową będzie stanowił część terytorium drogowego przejścia granicznego w Kukurykach. Dyrektor Urzędu Celnego w Terespolu wyraził w 1997 r. zgodę na rozszerzenie zasięgu terytorialnego przejścia w Kukurykach o tereny terminalu i drogi zakładowej łączącej go z przejściem. Udzielenia takiej zgody odmówiły natomiast organy Straży Granicznej.

Mimo dokonanych uzgodnień projektu budowlanego, do czasu zakończenia kontroli NIK organy administracji celnej nie wyrażały zgody na wykorzystanie wybudowanych obiektów TSK na swoje potrzeby, zgłaszając liczne zastrzeżenia do rozwiązań funkcjonalnych i poziomu zabezpieczenia terminalu przed możliwością popełniania przestępstw celnych. Również organy Straży Granicznej odmawiały zagospodarowania pomieszczeń terminalu.

Obecny stan techniczny budynków, budowli i urządzeń DPG Kukuryki nie stwarza służbom granicznym odpowiednich warunków do przeprowadzania skutecznych kontroli. Funkcjonariusze celni nie mają możliwości prowadzenia pełnej rewizji celnej środków transportowych i przewożonych towarów m.in. ze względu na brak ramp przeładunkowych. W Kukurykach dokonywane są wyłącznie odprawy celne w przywozie do Polski, natomiast kontrola celna i odprawy wywozowe z Polski wykonywane są przez polskich celników w Kozłowiczy na terytorium Białorusi.

Od grudnia 1992 r. do maja 1998 r. odprawy celne dokonywane przez polskich celników w Kozłowiczy odbywały się wspólnie z białoruskimi służbami granicznymi i celnymi, natomiast od czerwca 1998 r. odprawy te dokonywane są tylko przez polskie służby, ponieważ białoruskie służby celne przeniosły miejsce kontroli granicznych do terminalu oddalonego o 8 km od granicy. W ocenie NIK taki stan utrudniał nadzór nad pracą polskich funkcjonariuszy celnych i zwiększał potencjalne zagrożenie wystąpienia przestępstw m.in. polegających na poświadczaniu fikcyjnego wywozu towarów z polskiego obszaru celnego i uzyskania przez eksportera zwrotu podatku VAT. W grę wchodzi także i nielegalny obrót nie wywiezionym towarem.

Do końca 1998 r. z budżetu państwa przeznaczono na sfinansowanie budowy terminalu w Koroszczynie wraz z drogą zakładową do przejścia granicznego Kukuryki dotacje w wysokości 108,6 mln zł.

Negatywne oceny przygotowania do realizacji budowy części budżetowej terminalu oraz umów i porozumień zawartych przez wojewodów bialskopodlaskich w imieniu Skarbu Państwa z inwestorem części komercyjnej TSK nie powinny być, zdaniem NIK, powodem do kwestionowania przydatności obiektów dla służb kontroli granicznych, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę dotychczasowy udział administracji celnej w realizacji budowy TSK, wysokość poniesionych nakładów oraz obecne warunki techniczne do prowadzenia kontroli granicznych. Wybudowane obiekty mogą i powinny zostać wykorzystane do poprawienia skuteczności granicznych kontroli celnych, weterynaryjnych, sanitarnych i fitosanitarnych - po zrealizowaniu wniosków zwiększających szczelność systemu ewidencji i kontroli ruchu pojazdów wjeżdżających i wyjeżdżających z Polski.

NIK przedstawiła prezesowi GUC wnioski pokontrolne o przeanalizowanie możliwości uruchomienia granicznych odpraw celnych w TSK, a także udziału służb celnych w uzgodnieniach dotyczących modyfikacji systemu kontroli ruchu pojazdów w terminalu.

Do Komendanta Głównego Straży Granicznej Izba zwróciła się z wnioskami o rozważenie możliwości objęcia ochroną SG części służbowej terminalu w Koroszczynie w zakresie uzgodnionym z właściwymi organami administracji rządowej, wykorzystania obiektów specjalistycznych i urządzeń technicznych terminalu do wspomagania realizacji ustawowych zadań Straży Granicznej oraz zagospodarowania na potrzeby SG pomieszczeń i obiektów terminalu wykonanych i wyposażonych w uzgodnieniu z organami SG.

Kontrola wprowadzania przez Główny Urząd Ceł systemów informatycznych dla administracji celnej wykazała, że mimo poniesienia poważnych nakładów na komputeryzację, w administracji celnej nie działa spójny system informatyczny, nieodzowny w jej pracy. Żadne z trzech podjętych przez GUC zadań, których celem było przeprowadzenie komputeryzacji jednostek celnych, nie przyniosło zamierzonych efektów.

Badanie to miało na celu ocenę działań prezesa GUC i Głównego Urzędu Ceł w realizacji komputeryzacji administracji celnej. Badano legalność i celowość procedur i decyzji podjętych przez prezesa GUC w trakcie komputeryzacji podległych mu jednostek. Kontrola objęła GUC, Urząd Celny Port Lotniczy w Warszawie i Urząd Celny w Warszawie.

W GUC kontrolowano m.in. działania podjęte dla wdrożenia informatycznego systemu celnego w UC Port Lotniczy, teleinformatycznego systemu dla GIC i realizację Ogólnopolskiego Systemu Informatycznego dla Administracji Celnej (OSIAC).

Badanie NIK wykazało, że umowę o wykonanie pod klucz systemu informatycznego na Okęciu prezes GUC zawarł z firmą wykonawczą już w 1992 r. Zamówiony - za kwotę 750 tys. USD - system miał spełnić wszystkie bieżące i przyszłe potrzeby UC Port Lotniczy. Prace nad projektem i wdrożeniem systemu miały być zakończone do sierpnia 1993 r.

Projekt systemu zawierał jednak błędy, braki i usterki w oprogramowaniu, a próby ich usunięcia znacznie przedłużyłyby prace. W lipcu 1994 sporządzono aneks do umowy, w którym zredukowano uprzednie wymagania i zdecydowano się na zmniejszenie zakresu funkcjonalnego instalowanego systemu do 21% zadań UC. Prace trwały do października 1995 r., lecz system informatyczny odpowiadający potrzebom UC Port Lotniczy ciągle nie został uruchomiony. Do czasu zakończenia kontroli NIK, a więc do czerwca 1997 r., GUC nie zrealizował tego zadania. Sposób realizacji umowy - braki i usterki w aplikacji celnej i dokumentacji, wielomiesięczne opóźnienia w dostarczeniu produktów finalnych - wskazuje na niedostateczne przygotowanie merytoryczne wykonawcy do tego zadania.

Decyzję o realizacji Ogólnopolskiego Systemu Informatycznego dla Administracji Celnej prezes GUC podjął w 1994 r. System ten miał zautomatyzować procedury celne, usprawnić funkcjonowanie oraz połączyć oddziały celne z urzędami celnymi, urzędy zaś z GUC.

W ocenie NIK procedura przetargowa na wykonanie OSIAC musi budzić zastrzeżenia. Nie zachowano rzetelności przy wyborze wykonawcy, który miał zrealizować kontrakt o dużej wartości - członkowie komisji przetargowych przyjęli inny tryb ocen merytorycznych i finansowych, niż przewidywały to regulaminy prac komisji. Niestaranny był też dobór członków komisji pod względem wiedzy fachowej. Zdaniem NIK dokonano wyboru wykonawcy, który merytorycznie nie był przygotowany do wykonania OSIAC, bowiem realizacja projektów informatycznych nie stanowiła głównej jego specjalizacji. Do momentu zakończenia kontroli nie został dokończony żaden z rozpoczętych pięciu etapów realizacji

kontraktu, w tym podstawowy - wersja pilotowa OSIAC. Wykonawca nie przestrzegał harmonogramu prac, nie zakończył etapów projektowych systemu, nie stosował przyjętej w umowie metodyki zarządzania projektem i sporządzania dokumentacji. Z drugiej strony GUC niedostatecznie nadzorował prowadzone prace i nie zapewnił rzetelnej współpracy z firmą wykonawczą. Nie zostały dochowane procedury postępowania ustalone umową, co z kolei uniemożliwiło skuteczne dochodzenie przez GUC kar umownych za nienależyte wykonanie umowy.

W październiku 1994 r. Generalny Inspektor Celny podjął prace nad stworzeniem odrębnego systemu informatycznego dla GIC. Wedle zawartej umowy wykonawca miał oddać system pod klucz do końca czerwca 1995 r. Dostarczony przez wykonawcę w lipcu 1995 r. sprzęt oraz wyposażenie i oprogramowanie nie zostały zintegrowane w sprawnie funkcjonujący system teleinformatyczny. Na dokończenie prac Generalny Inspektor Celny podpisał z wykonawcą dodatkową umowę, jednak przy jej zawieraniu naruszono postanowienia ustawy o zamówieniach publicznych. Prace nad systemem znowu się opóźniły. Do czasu zakończenia kontroli GIC nie otrzymał kompletnego, działającego systemu teleinformatycznego.

Kontrola NIK wykazała, że żadne z trzech podjętych przez GUC zadań przeprowadzenia komputeryzacji administracji celnej nie przyniosło zamierzonych efektów, czyli uzyskania przez GUC funkcjonujących systemów informatycznych. W ocenie NIK, GUC wydał w ten sposób nieprawidłowo 5,4 mln zł. Pracownicy administracji celnej wyznaczeni przez prezesa GUC do koordynacji prac przy realizacji projektów informatycznych nie sprostali wymogom merytorycznym i organizacyjnym. Szczególnie nieprzygotowani byli oni do prawidłowego opracowania kompleksowych analiz i założeń systemowych, korzystnego negocjowania nietypowych, specjalistycznych kontraktów informatycznych oraz ich skutecznego nadzorowania w trakcie realizacji.

***

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o przyjęcie przez Radę Ministrów lub Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podstawowych założeń i metodyki postępowania, obowiązujących organy administracji państwowej i podległe im jednostki przy inicjowaniu i realizacji inwestycji informatycznych. Błędy i nieprawidłowości popełniane przy informatyzacji urzędów mogą być zagrożeniem w działaniu wielu organów administracji państwowej.

Sformułowane w wyniku kontroli NIK wnioski sygnalizują też m.in. konieczność:

- **dokonania oceny rzeczywistych możliwości uzupełnienia oprogramowania w celu pełnej komputeryzacji UC Port Lotniczy;**
- **zapewnienia pełnego i właściwego wykorzystania posiadanego, a dotychczas nie używanego sprzętu komputerowego;**
- **rozważenia podjęcia czynności formalno-prawnych w celu odstąpienia przez GUC od umowy na uruchomienie OSIAC i wyegzekwowania 3 mln USD z tytułu bezwarunkowej gwarancji należytego wykonania umowy;**

- **przeprowadzenia fachowej analizy niedomagań systemu teleinformatycznego dla GIC i doprowadzenie do jego pełnej funkcjonalności.**

Niewłaściwa organizacja pracy, złe warunki - wynikające zarówno z nieodpowiedniego wyposażenia technicznego jak i ubogiej infrastruktury - przeprowadzania odpraw, wreszcie antymotywacyjny system wynagradzania funkcjonariuszy to czynniki sprzyjające powstawaniu nadużyć i korupcji w służbach celnych.

***

W planie pracy NIK na 1999 r. przewidziana jest, w ramach priorytetowego kierunku „procesy integracyjne", kontrola regulacji obrotu z zagranicą towarami rolnymi i wyrobami przemysłu lekkiego. Jej celem jest m.in. zbadanie, jak w praktyce były i są realizowane zadania służb celnych w zakresie kontroli przywozu do Polski towarów rolnych i wyrobów przemysłu lekkiego z zagranicy.

2. Zamówienia publiczne

Do czasu wejścia w życie ustawy o zamówieniach publicznych poczynania w tej sferze charakteryzowały się dużą dowolnością przy ograniczonych możliwościach kontroli prawidłowości procedury udzielania i realizacji zamówień. Poddania tej sfery działania ścisłym i precyzyjnym regulacjom prawnym domagała się także Najwyższa Izba Kontroli, wskazując na liczne przypadki niegospodarności, nierzetelności i nadużyć.

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych wprowadziła istotne zmiany w sposobie wydatkowania środków publicznych, przede wszystkim zaś stworzyła zamkniętą listę trybów udzielania zamówień, do których należą: przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, przetarg dwustopniowy, negocjacje z zachowaniem konkurencji, zapytanie o cenę, zamówienie z wolnej ręki. Jednocześnie nałożony został bezwzględny obowiązek stosowania zasad i trybu udzielania zamówień publicznych określonych ustawą.

Od 1 stycznia 1995 r. - czyli od dnia wejścia w życie ustawy o zamówieniach publicznych - problemem nie był już więc brak jasnych przepisów i precyzyjnych procedur postępowania przy udzielaniu zamówień, lecz stosowanie się do przepisów ustawy. Najwyższa Izba Kontroli, uznając zamówienia publiczne za jeden z newralgicznych elementów funkcjonowania państwa, wraz rozpoczęciem funkcjonowania ustawy w naszym życiu publicznym podjęła kontrolę tej sfery działania.

NIK od początku funkcjonowania uregulowań prawnych wprowadzonych ustawą o zamówieniach publicznych towarzyszyła ich realizacji, zwracając uwagę na przypadki niedopuszczalnego łamania bądź obchodzenia postanowień ustawy, uznając te praktyki za wysoce szkodliwe zarówno z punktu widzenia potrzeby dbałości o finanse publiczne, jak i naruszające powagę i autorytet państwa poprzez łamanie ustanowionych przez Sejm praw.

W 1998 r. NIK podjęła kolejne kontrole udzielania zamówień publicznych. **Kontrola wykorzystania przez gminy dotacji budżetowych przeznaczonych na inwestycje wykazała powszechną praktykę obchodzenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Jednostki samorządowe bezprawnie uznawały, że zwolnione są z obowiązku stosowania procedur przewidzianych ustawą.**

Kontrola ta miała na celu zbadanie i dokonanie oceny wykorzystania przez gminy dotacji z budżetu państwa na inwestycje oraz stopnia finansowania zadań inwestycyjnych gmin środkami z tych dotacji.

Już przed przystąpieniem do kontroli tej sfery działania gmin było wiadomo, że problem zamówień publicznych wyniknie w trakcie jej badania z całą ostrością, inwestycji nie można wszak realizować nie dokonawszy wyboru jej wykonawcy. W oczywisty więc sposób kontrolą objęto zagadnienia dotyczące przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych. Badaniem objęto 41 urzędów miejskich, urzędów miast i gmin, urzędów gmin w 13 województwach, samorządową administrację placówek oświatowych i 4 urzędy wojewódzkie.

W segmencie tej kontroli dotyczącym stosowania ustawy o zamówieniach publicznych stwierdzono, że w niemal połowie gmin nie przestrzegano jej postanowień. Zamówień dotyczących inwestycji współfinansowanych dotacjami z budżetu państwa dokonywano z pominięciem zasad i trybu przewidzianych w art. 3 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 pkt. 3 tej ustawy, innymi słowy w ujawnionych przypadkach jednostki samorządu terytorialnego uznawały, że nie mają obowiązku stosowania ustawy. Jeśli już jednostki te decydowały się na wdrożenie obowiązującej procedury ustawowej, to często organizowane przez nie przetargi prowadzono bez posiadania dokumentacji określającej przedmiot przetargu oraz kosztorysu inwestorskiego, a więc z naruszeniem art. 35 ust. 2 ustawy. NIK odnotowała też przypadki niepobierania od wykonawców robót zabezpieczenia należytego wykonania umowy, lub ustalania go w wysokości niższej od określonej rozporządzeniem Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 30.12.1994 r.

Kontynuacją kontroli dotyczącej udzielania zamówień publicznych przez gminy była **Kontrola udzielania zamówień publicznych przez największe miasta i ich jednostki organizacyjne. Udokumentowała ona karygodne przypadki naruszania przepisów ustawy, m.in. stosowania innego niż przetarg nieograniczony trybu udzielania zamówień bez wymaganej zgody prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.**

Celem tej kontroli było zbadanie i dokonanie oceny stosowania przez największe w Polsce miasta procedur udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie. Została ona przeprowadzona w Warszawie, Łodzi, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu, Gdańsku, Szczecinie, Bydgoszczy, Lublinie i Katowicach oraz w 4 jednostkach organizacyjnych każdego z tych miast. Kontrola objęła jednostki działające w sferze usług komunalnych - wodociągach i kanalizacji, transporcie zbiorowym, gospodarce mieszkaniowej oraz gminnych drogach i mostach.

Przypadki naruszania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych NIK odnotowała we wszystkich objętych kontrolą miastach i jednostkach komunalnych.

W ocenie NIK, wybór właściwego trybu udzielenia zamówienia, a następnie prawidłowe i zgodne ze stanem faktycznym uzasadnienie dokonanego wyboru, to niezbędne wymogi postępowania zgodnego z prawem. Tymczasem najwięcej zastrzeżeń Izby wzbudził sposób prowadzenia dokumentacji udzielonych zamówień publicznych. Nie zawierała ona na ogół uzasadnienia zastosowania takiego a nie innego trybu, często też uzasadnienia takie niezgodne były ze stanem faktycznym.

O ile w wydatkach miast dokonanych w trybie ustawy o zamówieniach publicznych przeszło 50-procentowy udział miały zamówienia dokonywane w trybie przetargów nieograniczonych, to już jednostki komunalne zdecydowanie preferowały - 44% wydatków - zamówienia z wolnej ręki. NIK stwierdziła liczne przypadki udzielania zamówień z wolnej ręki w sytuacjach, gdy nie zachodziły żadne okoliczności uzasadniające jego zastosowanie. Najczęściej nadużywano przepisów zezwalających na udzielenie zamówienia z wolnej ręki ze względu na szczególny rodzaj dostaw albo z uwagi na konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia ze względu na okoliczności gospodarcze i społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć.

Popularnym sposobem omijania przepisów ustawy było, dla uniknięcia konieczności kierowania ogłoszeń o zamówieniach publicznych do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych i sporządzania protokołu postępowania, dzielenie zamówienia na części o wartości poniżej 20.000 ECU[5]. Często też dokonywano kilkukrotnego zakupu tych samych towarów z wolnej ręki, by każdorazowo kwota transakcji nie przekraczała 1.000 ECU. Stwierdzono wreszcie przypadki udzielania zamówień - których wartość przekraczała 200.000 ECU - w innym trybie niż przetarg nieograniczony, bez wymaganej w takich razach zgody prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Pośród innych wykrytych nieprawidłowości w stosowaniu ustawy o zamówieniach publicznych, w największych miastach do często spotykanych należało niedopełnianie obowiązku posiadania przez zamawiającego kosztorysu inwestorskiego, pomijanie opisu sposobu obliczania ceny i brak informacji o możliwych środkach odwoławczych.

Kontrola wskazała też na niedostatki w kwalifikacjach pracowników prowadzących zamówienia publiczne zwłaszcza w jednostkach komunalnych, które mimo większego od urzędów miast udziału w zamówieniach publicznych, obejmowały szkoleniami wielokrotnie mniej pracowników. Badania Izby upoważniają do opinii, że niższy poziom wiedzy dotyczącej stosowania ustawy był powodem popełniania relatywnie większej liczby nieprawidłowości i skłaniał zamawiających do wyboru prostszych i mniej konkurencyjnych trybów udzielania zamówień publicznych.

Szczegółowa **Kontrola udzielania zamówień publicznych przez gminę Poznań i jej jednostki organizacyjne także wykazała, że wielu pracowników odpowiedzialnych za sferę zamówień publicznych nie potrafiło w praktyce zastosować w sposób właściwy przepisów ustawy. Nadto, ujawniono przypadki niezgodnego z ustawą dzielenia zamówień na części, by w ten sposób zastosować tryb z wolnej ręki.**

Badaniem objęto 25 jednostek, w tym 11 działających jako jednostki budżetowe, 6 zakładów budżetowych, 5 instytucji kulturalnych, 2 gospodarstwa pomocnicze, 1 spółkę prawa handlowego.

Ujawniono przypadki udzielenia zamówień o wartości większej niż 200.000 ECU w trybie innym niż przetarg nieograniczony, bez zgody prezesa UZP. Stwierdzono praktykę dzielenia zamówień na części, w celu uniknięcia stosowania procedur określonych ustawą, takich jak zawieranie pisemnych umów, bądź z chęci udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Powstał mechanizm dokonywania kilkakrotnych zakupów jednego artykułu tego samego dnia, za każdym razem za kwotę nie przekraczającą 1.000 ECU.

---

[5] Według stanu prawnego obowiązującego do końca 1998 r.; z dniem 1 stycznia 1999 r., na podstawie art. 30 ustawy z 18 grudnia 1998 r. Prawo dewizowe, wszystkie kwoty wyrażone w ECU, są nominowane w EURO.

Do Biuletynu Zamówień Publicznych nie kierowano ogłoszeń dotyczących przetargów nieograniczonych o wartości szacunkowej większej niż 20.000 ECU. Dokumentując podstawowe czynności związane z udzielaniem zamówień o wartości poniżej 20.000 ECU, nie podawano uzasadnienia wyboru innego trybu niż przetarg nieograniczony, nie ujmowano takich elementów jak: oferta ceny, porównanie złożonych ofert i uzasadnienie wyboru oferty, która wygrała przetarg. Z kolei dokumentując zamówienia o wartości powyżej 20.000 ECU pomijano takie informacje jak: uzasadnienie wyboru trybu innego niż przetarg nieograniczony, wartość szacunkowa zamówienia, informacja o spełnieniu przez oferentów wymaganych warunków, streszczenie ocen i porównanie złożonych ofert.

W kilku przypadkach, przy udzielaniu zamówień o wartości powyżej 1000 ECU, nie zachowano pisemnej formy umów. Napotkano przypadki zawierania umów, których zakres rzeczowy był inny niż określony w specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub w ogłoszeniu o przetargu. Wprowadzano także do umów niekorzystne dla zamawiającego postanowienia, takie jak zmiana zakresu rzeczowego zamówienia, wydłużanie terminów jego wykonania i podwyższanie ceny.

Kontrolując **działalność prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie funkcji centralnego organu administracji państwowej, czyli wywiązywania się z realizacji zadań nałożonych ustawą o zamówieniach publicznych, NIK zwróciła uwagę na istotne błędy w funkcjonowaniu UZP. Wydając obowiązujące od 10.02.1997 r. do 10.02.1999 r. zarządzenie nr 32 w sprawie określenia warunków wpisu i skreślenia z listy trenerów zamówień publicznych, prezes UZP działał nielegalnie, nie będąc uprawnionym do wydania takiego zarządzenia, bowiem ustawa o zamówieniach publicznych nie przewidywała powoływania trenerów.**

Kontrola ustaliła, że prezes UZP dopiero po upływie roku od powołania na stanowisko wystąpił do premiera o powołanie kolegium, będącego organem opiniodawczo-doradczym prezesa urzędu. Posiedzenia kolegium odbywały się trzy razy w roku, gdy tymczasem nadany przez prezesa regulamin nakazuje zbierać się temu gremium nie rzadziej niż co dwa miesiące. Stwierdzono też, że uchwały i decyzje kolegium nie były - jak tego wymaga regulamin - podejmowane w formie pisemnej.

W ocenie NIK niewłaściwie realizowany był obowiązek prowadzenia ewidencji zamówień publicznych, gromadzenia informacji o planach zamówień publicznych, zawartych umowach oraz o realizacji zamówień publicznych. Dane te wprowadzano do bazy danych zawierającej informacje publikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych. Odnosiły się one tylko do zamówień udzielanych w trybie przetargu nieograniczonego i dwustopniowego. Nie zawierały natomiast danych dotyczących planów organizacji przetargów ograniczonych, negocjacji z zachowaniem konkurencji, zapytania o cenę i zamówień z wolnej ręki.

Urząd nie przekazywał polskich ogłoszeń o postępowaniu o zamówienia publiczne do publikacji w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.

<u>Kontrola wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na zagospodarowanie terenów i obiektów przejętych od jednostek Armii Rosyjskiej</u> wykazała liczne przypadki nieprawidłowego stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, polegające przede wszystkim na niestosowaniu procedur przewidzianych ustawą, niewłaściwym dokumentowaniu podstawowych czynności związanych z postępowaniem o zamówienia publiczne oraz zawieraniu umów na wykonanie robót niezgodnie z ogłoszeniem o przetargu.

Badanie przeprowadzono w 7 jednostkach: Urzędzie wojewódzkim, urzędzie rejonowym, urzędzie miasta i gminy, urzędzie gminy, 2 urzędach miejskich i wojewódzkim zespole pomocy społecznej.

W ponad połowie skontrolowanych zadań przesuwano pierwotnie ustalone terminy zakończenia robót i oddawania inwestycji do użytku - w skrajnym przypadku opóźnienie w stosunku do pierwotnie ustalonego terminu wyniosło 57 miesięcy. W szeregu inwestycji cykle realizacyjne w stosunku do cykli pierwotnie planowanych były 2-krotnie a nawet
3-krotnie dłuższe.

Doceniając wagę i znaczenie prawidłowego stosowania ustawy o zamówieniach publicznych dla stanu finansów publicznych, Najwyższa Izba Kontroli kontynuuje badania tej sfery w 1999 r.

W kwietniu 1999 r. przekazany został pod obrady Kolegium NIK materiał z **<u>Kontroli gospodarowania majątkiem w resorcie spraw zagranicznych</u>**. **Wykazała ona liczne przypadki dokonywania zamówień na poważne kwoty z pominięciem przetargu nieograniczonego, bez uzasadnienia wybranego trybu i porównania złożonych ofert.**

Celem kontroli było m.in. ustalenie, czy zakupy dokonywane są przez MSZ zgodnie z obowiązującymi przepisami, a więc także z zastosowaniem ustawy o zamówieniach publicznych. Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w gospodarstwie pomocniczym MSZ i w 6 placówkach zagranicznych.

Izba zwróciła uwagę na przypadki nierzetelnych i niezgodnych z prawem działań, polegających na nieprzestrzeganiu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Przy zakupie w dniu 12 marca 1998 r. budynku na siedzibę Stałego Przedstawicielstwa RP przy OECD w Paryżu nie przestrzegano ani przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, ani rozporządzenia Rady Ministrów z 20 sierpnia 1996 r. w sprawie określenia szczególnych zasad udzielania zamówień publicznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnicy państwowej, stan klęski żywiołowej lub inny ważny interes państwa, ani też zarządzenia nr 5 Ministra Spraw Zagranicznych z 23 czerwca 1997 r. w sprawie wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych na zasadach szczególnych przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Zakupu budynku dla Stałego Przedstawicielstwa RP za sumę 7,8 mln FRF - czyli około 1,3 mln USD, dokonano z pominięciem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Przepisy ustawy o zamówieniach publicznych nie były też przestrzegane przez kontrolowane placówki zagraniczne. Przy zakupie mebli, sprzętów biurowych, samochodów, a także przy wyborze wykonawców prac remontowych nie stosowano zasad i trybów przewidzianych ustawą. Nie dokumentowano podstawowych czynności związanych z udzielaniem zamówień, m.in. nie sporządzano protokołów postępowania, uzasadnień wybranego trybu, porównania złożonych ofert i streszczeń oceny. Nieprawidłowości te stwierdzono w Instytucie Polskim w Paryżu, Stałym Przedstawicielstwie RP przy OECD w Paryżu i w Ambasadzie RP w Delhi.

Badania legalności i zasadności dokonywanych przez placówki zakupów środków trwałych za granicą, w tym stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, wykazały, że realizacja konkretnego zakupu odbywa się często na podstawie wyraźnego polecenia - najczęściej faksem - przekazywanego przez Centralę ministerstwa i po dokonaniu przez nią ostatecznego wyboru dostawcy towaru lub wykonania usługi. Tryb ten placówki interpretują w ten sposób, że praktyka zależności decyzyjnej od ministerstwa zwalnia je z obowiązku przestrzegania procedur ustalonych w ustawie. NIK ocenia, że jest to interpretacja niezgodna z prawem, bowiem za wydatkowanie środków przydzielonych placówce w budżecie odpowiedzialność ponosi jej kierownik. Placówka jest odrębną państwową jednostką budżetową i dysponentem środków budżetowych III stopnia. NIK zwraca uwagę, że wydatkowanie środków przez placówki - w tym również z budżetu MSZ - może być wykonywane wyłącznie na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych.

***

Kontrole udzielania zamówień publicznych przeprowadzone przez NIK w 1998 r. potwierdziły - co wykazywały też badania przeprowadzone w latach poprzednich - iż stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych nadal napotyka na duże opory, a **powszechnym zjawiskiem jest celowe nieprzestrzeganie ustawy, lekceważenie bądź obchodzenie procedur przez nią nakazanych. Jej omijanie otwiera drogę do nadużyć i korupcji - i taki jest zapewne zasadniczy podtekst ujawnianych przez Izbę przypadków nieprzestrzegania niewygodnych zapisów. W ocenie Izby nie można godzić się na nieprzestrzeganie przepisów ustawy, oznacza to bowiem tolerowanie nadużyć i korupcji, świadczy o słabości państwa nie potrafiącego wyegzekwować stosowania obowiązującego prawa. Stan taki godzi w powagę prawa i autorytet państwa**.

Dla osiągnięcia celów zakładanych przez ustawę o zamówieniach publicznych zdaniem NIK konieczne jest:

- **Staranne przygotowywanie i przeprowadzanie przetargów gwarantujące równe traktowanie wszystkich oferentów i zachowanie uczciwej konkurencji.**

- **Rzetelne i skrupulatne dokumentowanie wszystkich czynności podejmowanych w toku postępowania o udzielenie zamówienia.**

- **Sprawowanie przez jednostki nadrzędne efektywnego i skutecznego nadzoru nad procesem zamówień publicznych dla ścisłego przestrzegania przewidzianych ustawą procedur.**

- **Znaczne podniesienie poziomu kwalifikacji pracowników w zakresie znajomości zasad i procedur wprowadzonych ustawą o zamówieniach publicznych oraz ich praktyczne stosowanie.**

Izba wskazywała na konieczność zmian w ustawie o zamówieniach publicznych, przeciwdziałających praktyce zastępowania przetargu nieograniczonego innym trybem. Wnioski NIK zostały uwzględnione w noweli ustawy.

***

W planie pracy NIK na 1999 rok przewiduje się podjęcie kontroli uwzględniających badanie udzielania zamówień publicznych i realizowania postanowień ustawy. Należą do nich m.in.:

- Kontrola działalności inwestycyjnej gmin w zakresie remontów placówek oświatowych.
- Funkcjonowanie transportu miejskiego w Warszawie.
- Wykorzystanie środków gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
- Nabywanie aparatury i materiałów laboratoryjnych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

3. Państwowe podmioty gospodarcze

Państwowe podmioty, nadal mające znaczący udział w naszej gospodarce, wymagają wsparcia środkami publicznymi dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania. Sytuacja przedsiębiorstw państwowych wymagała zatem podejmowania w stosownym czasie działań naprawczych, a te z kolei pociągały za sobą konieczność dokonania znacznych wydatków, których jednostki te nie były w stanie ponieść. Systemowe oddłużanie, podobnie jak dotowanie, przyznawanie ulg w podatkach i wpłatach na fundusze, dopłaty do kredytów lub ich umorzenie są tymi instrumentami, które państwo powinno stosować w aktywnej polityce wspierania rozwoju i restrukturyzacji przedsiębiorstw. Z tym większą więc skrupulatnością należy badać gospodarowanie przez nie środkami publicznymi.

Wyniki wielu ubiegłorocznych kontroli NIK świadczą o nieprawidłowościach w zakresie pomocy publicznej (np. niezgodne z przeznaczeniem wykorzystywanie środków, niegospodarność i nieuzasadnione uprzywilejowanie wybranych podmiotów). Zagadnienia kondycji wybranych podmiotów i grup podmiotów oraz oddziaływanie przez państwo na ich sytuację było przedmiotem kilkunastu kontroli zakończonych w 1998 r. Oto ważniejsze wyniki tych badań.

Kontrola efektywności zakupów maszyn i urządzeń oraz technologii w górnictwie węgla kamiennego wykazała, że spółki węglowe wykazywały tendencje do dokonywania zakupów maszyn i urządzeń z importu, które były znacznie droższe od krajowych, chociaż rodzimej produkcji miały porównywalne parametry eksploatacyjne. Dla KWK „Halemba" zakupiono za granicą 2 kombajny chodnikowe w cenie 3.400 tys. zł każdy, mimo że mogły je zastąpić urządzenia krajowe po 1.200 tys. zł za sztukę.

Kontrolą, która miała na celu dokonanie oceny celowości ww. zakupów, objęto m.in. 3 spółki węglowe i 19 ich zakładów oraz 1 kopalnię będącą spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, której udziały należą do Bytomskiej Spółki Węglowej SA. Skontrolowano także Państwową Agencję Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego SA i jedną kopalnię węgla kamiennego będącą zakładem innej spółki niż skontrolowane.

Kontrola wykazała m.in. że w żadnej z 49 skontrolowanych transakcji o wartości powyżej 100 tys. zł jednostki nie analizowały, czy zakup konkretnego urządzenia jest najbardziej racjonalny ekonomicznie. Brak tej wiedzy i analizy technicznej planowanych zakupów oraz niewystarczające rozeznanie warunków górniczo-geologicznych, prowadziły do znacznie gorszych rezultatów w wykorzystaniu drogiego sprzętu, niż można się było spodziewać po jego właściwościach technicznych.

Kupowano przede wszystkim urządzenia zwiększające moc wydobywczą kopalń, np. kombajny ścianowe i przenośniki lub kombajny chodnikowe - niezbędne do przygotowania nowych robót. Najmniejsze zakupy obejmowały obudowy zmechanizowane, bezpośrednio związane z bezpieczeństwem pracy.

Niedostateczne rozeznanie warunków naturalnych doprowadziło do tego, że w KWK „Ziemowit" sprowadzono z Austrii w 1996 r. za prawie 7 mln zł kombajn chodnikowy z urządzeniem do kotwienia stropu, który był wykorzystywany w tradycyjnej technologii. Przykładem nietrafionej inwestycji był zakup przez KWK „Bolesław Śmiały" organów urabiających z importu o wartości 251 tys. zł w oparciu o rozeznanie dokonane dla warunków innej kopalni, która eksploatuje zupełnie inny rodzaj złoża. W rezultacie zakup za 251 tys. zł okazał się zbędny.

NIK ustaliła, że w 8 na 11 zbadanych przypadków importowane kombajny chodnikowe, na zakup których wydano 60.000 tys. zł, przeznaczone do urabiania twardych skał, pracowały w warunkach znacznie łatwiejszych. Można zatem było wykorzystywać z powodzeniem 2-3 krotnie tańsze maszyny polskiej produkcji.

Niektóre jednostki dokonywały zakupów z naruszeniem obowiązujących przepisów i zasad postępowania, określonych przez właściwe organa spółek. W 10 na 49 zbadanych zakupów nastąpiło odstąpienie od procedur przetargowych, a także zastosowano niewłaściwą klasyfikację urządzeń importowanych, chcąc uniknąć płacenia cła i innych związanych z nim opłat. Aby uniknąć ustalonej wewnętrznie procedury przetargowej Rudzka Spółka Węglowa SA kupiła za 2.647 tys. zł używany kombajn produkcji niemieckiej i potraktowała go jako urządzenie doświadczalne.

Zdarzały się przypadki, iż zarządy spółek podejmowały decyzje o zakupie drogich urządzeń, chociaż nie zamieszczono ich w planie inwestycyjnym danej spółki i brakowało odpowiedniego wniosku ze strony zainteresowanej kopalni. Zmiana planu zakupów w toku jego realizacji spowodowała, iż nie zdążono z przygotowaniem zakładów jednej ze spółek do optymalnego wykorzystania drogiego sprzętu.

Kontrola wykazała uszczuplenie przychodów budżetowych państwa w łącznej kwocie 651.212.288 zł. Dotyczyły one zobowiązań spółek węglowych z tytułu podatków, w tym od towarów i usług (VAT) oraz zaliczek na podatek od osób fizycznych dla którego spółki te były płatnikiem. Uszczuplenia obejmowały też zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, a także wynikały z zaniżonych opłat celnych. Do końca 1997 r. m.in. odzyskano dla Skarbu Państwa i ZUS kwotę 75.853.347 zł oraz zabezpieczono należności publiczne na mieniu dłużników w wysokości 476.429.220 zł.

Izba uważa za celowe m.in.:

• Stworzenie przez ministrów: finansów, skarbu państwa oraz gospodarki programu działalności inwestycyjnej i modernizacyjnej sektora górnictwa węgla kamiennego, który byłby szerszą częścią dokumentu programowego, określającego realne warunki restrukturyzacji tego sektora.

• Doprowadzenie przez Ministra Gospodarki do stosowania w przedsiębiorstwach górnictwa węgla kamiennego obowiązujących zasad rozliczania nakładów inwestycyjnych.

• Dokonywanie w spółkach węglowych zakupu maszyn i urządzeń na podstawie racjonalnej analizy ekonomicznej z uwzględnieniem możliwości poprawy warunków bezpieczeństwa pracy.

• Wykorzystanie uprawnień właścicielskich dla spowodowania, aby rady nadzorcze spółek węglowych egzekwowały zasady rozliczania ich zarządów z uzyskania zakładanej przed zakupem efektywności ekonomicznej nowo wprowadzonych maszyn i urządzeń o dużej wartości.

Skontrolowane jednostki poinformowały NIK o podjęciu działań zmierzających do zrealizowania wniosków pokontrolnych. Do ważniejszych zaliczyć można: dokonanie przesunięć maszyn w ramach poszczególnych spółek, tak aby zapewnić ich lepsze wykorzystanie, szersze stosowanie analizy efektywności zakupów urządzeń o dużej wartości, dostosowanie zakupów do możliwości finansowej spółek węglowych.

<u>Kontrola efektywności wykorzystania przez podmioty gospodarcze pomocy ze środków EFSAL</u> - uzyskanych na podstawie umowy pożyczki zawartej przez Polskę z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju - wykazała wiele nieprawidłowości w wydatkowaniu tych środków. Przekazane różnym podmiotom w formie dotacji zostały wydatkowane w sposób nieprawidłowy lub też ich wydatkowanie nie przyniosło oczekiwanych rezultatów restrukturyzacyjnych. Izba krytycznie oceniła sposób sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem przez podmioty gospodarcze środków EFSAL ze strony organów założycielskich i reprezentujących w spółkach Skarb Państwa.

Badaniami objęto Agencję Rozwoju Przemysłu SA, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Skarbu Państwa, urzędy wojewódzkie: w Poznaniu, Łodzi, Krośnie i Łomży oraz 27 podmiotów gospodarczych spośród 60, które otrzymały pomoc.

W październiku 1993 r. Polska zawarła z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju umowę pożyczki na kwotę stanowiącą równowartość 450 mln USD. Na rozwój przedsiębiorstw i sektora finansowego zamierzano przeznaczyć 350 mln (tzw. środki EFSAL), a na redukcję polskiego zadłużenia zagranicznego - 100 mln USD. Ostatecznie z kredytu wykorzystano 325 mln USD, w tym 225 mln USD środków EFSAL i 100 mln USD na spłatę zadłużenia. Z jednej transzy środków na cele rozwojowe EFSAL w wysokości 125 mln USD zrezygnowano.

Do czasu rozpoczęcia kontroli przez NIK w IV kwartale 1997 r. pierwsza transza środków EFSAL w wysokości 282.356,8 tys. zł (równowartość 125 mln USD w 1994 r.) uchwałami Rady Ministrów i decyzjami Ministra Finansów przyznana została 60 podmiotom gospodarczym. Łączna jej wysokość wyniosła 283.099,1 tys. zł, w tym w formie dotacji dla 35 podmiotów w kwocie 22.269,4 tys. zł, tj. 7,8% całości pierwszej transzy, a w formie pożyczki dla 33 podmiotów w kwocie 260.829,7 tys. zł, tj. 92,2%.

Różnicę w kwocie 742,3 tys. zł między wysokością środków pierwszej transzy a kwotą rozdysponowaną, stanowiły środki niewykorzystane i zwrócone do budżetu, a następnie ponownie przyznane innym podmiotom. Wskutek dalszych zwrotów lub rezygnacji w dniu 18 sierpnia 1998 r. do rozdysponowania pozostała z pierwszej transzy 801,1 tys. zł.

Ocenianym 27 podmiotom przyznano pomoc w łącznej wysokości 148.074,4 tys. zł, w tym w formie dotacji dla 18 podmiotów 14.609,8 tys. zł, a w formie pożyczek dla 15 podmiotów 133.464,6 tys. zł. Pomoc w postaci zarówno dotacji jak i pożyczki udzielono 6 podmiotom. Badane podmioty wykorzystały łącznie 98,8 proc. otrzymanych dotacji.

NIK ustaliła, że 8 spośród 18 podmiotów wykorzystało dotacje niezgodnie z uchwałami Rady Ministrów, np. przeznaczając je częściowo na odszkodowania za skrócony okres wypowiedzenia, ekwiwalenty za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe. Wysokość nieprawidłowych wydatków wyniosła 1.052,7 tys. zł, tj. 7,3% sumy dotacji przekazanych kontrolowanym podmiotom. Także 5 spośród 15 podmiotów, które otrzymały pożyczki wydatkowało nieprawidłowo 6.458,3 tys. zł, a więc 5,2 % sumy udzielonych pożyczek.

Według Izby cele, na które przyznana została pomoc ze środków EFSAL, zrealizowało w pełni 12 podmiotów, które otrzymały łącznie 15.808,3 tys. zł (10,7% łącznej sumy pomocy). Osiem z nich prowadziło procesy likwidacji przedsiębiorstw, 3 sanacje przedsiębiorstwa wraz z restrukturyzacją zatrudnienia, zaś jeden podmiot wykorzystał pożyczkę dla dokonania restrukturyzacji technicznej.

Uzasadnieniem wniosków o przyznanie dotacji była najczęściej potrzeba uzyskania środków na wsparcie procesów restrukturyzacji, dążenie do przyśpieszenia likwidacji lub upadłości przedsiębiorstwa bądź brak środków obrotowych na wypłatę świadczeń dla pracowników zwalnianych z przyczyn ekonomicznych.

Aż 11 wniosków o udzielenie dotacji (z 18 złożonych) i 5 (spośród 15) o przyznanie pożyczki sporządzonych było nieprawidłowo. Nieprawidłowości polegały m.in. na braku kompletu wymaganych dokumentów, a także na wskazaniu takich celów wykorzystania pomocy, na które pomoc ta nie mogła być przyznana. W konsekwencji wnioski wymagały wielokrotnego uzupełniania i uaktualniania.

Niewystarczający był nadzór ze strony organów założycielskich oraz reprezentujących w spółkach Skarb Państwa nad realizacją przez podmioty zadań finansowanych ze środków EFSAL - uważa NIK. W niektórych przypadkach został on bowiem ograniczony do przekazywania środków oraz zbierania i przekazywania informacji o sposobie ich wykorzystania. Niedostatecznemu nadzorowi nad wykorzystaniem pomocy z EFSAL sprzyjał też fakt, iż w związku z reformą centrum administracyjnego nastąpiło przekazanie funkcji organu założycielskiego i reprezentującego w spółkach Skarb Państwa do innych organów administracji niż te, które pierwotnie sprawowały nadzór.

Zdaniem NIK niezbędne jest m.in.:

• Zapewnienie przez organy założycielskie przedsiębiorstw i organy reprezentujące Skarb Państwa w spółkach niezbędnej pomocy podmiotom gospodarczym w prawidłowym opracowaniu wniosków o udzielenie pomocy ze środków EFSAL.

• Przestrzeganie przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA w zawieranych umowach pożyczek postanowień uchwał Rady Ministrów i decyzji Ministra Finansów, precyzujących cele przyznania pomocy ze środków EFSAL.

• Podjęcie przez Ministra Finansów działań zmierzających do wyegzekwowania zwrotu do budżetu wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem kwot dotacji.

• Spowodowanie przez Ministra Finansów przeprowadzenia przez właściwych kierowników urzędów skarbowych postępowań zmierzających do wyegzekwowania zwrotu do budżetu nie wykorzystanych przez podmioty gospodarcze lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem kwot dotacji ze środków EFSAL wraz z należnymi odsetkami.

W wyniku realizacji wniosków odzyskano kwotę 201.909 zł na rzecz państwowych osób prawnych.

Kontrola realizacji przez urzędy rejonowe należności budżetowych z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali wykazała, że działalność urzędów nie zapewniała należnych Skarbowi Państwa dochodów. Na koniec grudnia 1997 r. na terenie działania skontrolowanych urzędów rejonowych i wojewódzkich zalegało ze spłatą zobowiązań z tytułu odpłatnego nabycia przez państwowe jednostki organizacyjne praw własności budynków, innych urządzeń i lokali 374 podmiotów na łączną kwotę 896.518 tys. zł. Termin spłaty 576.663 tys. zł, tj. 64,3% z tych zaległości, upłynął przed końcem lutego 1995 r.

Powodem takiego stanu rzeczy był brak należytej dbałości urzędów o realizację swych zadań oraz przyjęcie, że ustanowienie zabezpieczenia hipotecznego niespłaconych wierzytelności Skarbu Państwa wyczerpuje obowiązki i możliwości urzędów w zakresie realizacji dochodów budżetowych - uważa NIK na podstawie oceny działalność 41 urzędów rejonowych na terenie 9 województw i 6 urzędów wojewódzkich, które prowadziły egzekucje należności budżetowych w latach 1995-1997.

Wojewodowie - mimo ustawowego obowiązku - nie zawsze określali terminy zapłaty należności. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły sumy 1.230 tys. zł. Wydając zgodę na ratalną spłatę należności Skarbu Państwa w kwocie 1.084 tys. zł, w kolejnych aneksach i umowach z dłużnikami określano terminy zapłaty (nieraz przed upływem terminów poprzednio ustalonych) nie uwzględniając, iż dłużnicy nie wywiązywali się z wcześniej uzgodnionych zobowiązań.

W latach 1995-1997 w 8 urzędach nie zabezpieczono łącznie 14.730 tys. zł badanych wierzytelności. Urzędy ze znacznym opóźnieniem, sięgającym nawet kilkudziesięciu miesięcy po upływie terminu zapłaty, występowały z wnioskami o ich hipoteczne zabezpieczenie. Zarazem do końca 1997 r. nie podejmowały starań o uzyskanie informacji o sposobie załatwienia wniosków skierowanych w latach 1992-1997 o hipoteczne zabezpieczenie zaległych wierzytelności w wysokości 57.448 tys. zł.

Uwłaszczone podmioty sprzedawały, wydzierżawiały, wynajmowały lub w inny sposób udostępniały nieruchomości, na których dokonano zabezpieczenia hipotecznego wierzytelności, lub części tych nieruchomości. Dochody należne Skarbowi Państwa w wysokości równej korzyściom uzyskanym ze sprzedaży, dzierżawy, najmu lub innego

sposobu odpłatnego udostępnienia nie były przekazywane przez dłużników na konta urzędów. W siedmiu urzędach stwierdzono 7 przypadków niedochodzenia należnych budżetowi wpływów z tytułu sprzedaży przez uwłaszczone podmioty nieruchomości, na których zabezpieczono hipoteczne wierzytelności Skarbu Państwa w wysokości 1.244 tys. zł.

O transakcjach tych (w tym m.in. o cenie sprzedaży) urzędy były informowane w przekazywanych im notarialnych umowach sprzedaży. Kontrolowane urzędy nie były natomiast powiadamiane o odpłatnym udostępnieniu nieruchomości, chociaż obowiązek taki spoczywał na jednostkach podlegających uwłaszczeniu. Jedynie 5 urzędów kontrolowało udostępnianie nieruchomości, egzekwując należne budżetowi wpływy z tego tytułu w kwocie 558 tys. zł. Pozostałe 43 urzędy nie podejmowały podobnych kontroli. Na terenie działania 4 urzędów 10 podmiotów uzyskało dochody z tytułu dzierżawy nieruchomości w łącznej kwocie 3.105 tys. zł.

Uchybienia organizacyjne w zakresie obiegu dokumentów oraz brak właściwej współpracy między urzędami rejonowymi i wojewódzkimi spowodowały nieprawidłowości w terminowym ewidencjonowaniu badanych należności. Z tej przyczyny ewidencja księgowa 9 urzędów nie obejmowała należności Skarbu Państwa w kwocie 6.390 tys. zł. Jednocześnie ewidencja księgowa 13 urzędów wskazywała stan należności budżetowych zawyżony o 90.940 tys. zł mimo wcześniejszej spłaty przez dłużników tych zobowiązań lub ustawowego ich wygaśnięcia.

W 41 urzędach (z wyjątkiem urzędów w woj. szczecińskim) zaległe należności z tytułu uwłaszczeń w łącznej kwocie 463.700 tys. zł (wymagalne w terminach określonych decyzjami uwłaszczeniowymi i zabezpieczone hipotecznie na rzecz Skarbu Państwa) kwalifikowano i ewidencjonowano niezgodnie z obowiązującymi przepisami jako długoterminowe należności budżetowe - bez określenia terminu wymagalności.

Biorąc pod uwagę wyniki tej kontroli Izba uznała za zasadne m.in. zobowiązanie przez Prezesa Rady Ministrów wojewodów i podległych im organów egzekwujących dochody budżetowe do ustalenia aktualnej wysokości i egzekwowania zaległych należności Skarbu Państwa z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków, innych urządzeń i lokali.

Stwierdzono, iż na skutek niepodejmowania przez 43 pracowników urzędów działań w celu wyegzekwowania należności Skarbu Państwa z tytułu uwłaszczeń, uszczuplono dochody budżetu państwa na kwotę 219.823.000 zł.

NIK została powiadomiona, że w efekcie realizacji wniosków pokontrolnych urzędy wyegzekwowały od dłużników 3.140.000 zł zaległych należności Skarbu Państwa z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków, innych urządzeń i lokali.

***

Wyniki ubiegłorocznych kontroli wskazują m. in. na potrzebę:

- **dokonywania w spółkach węglowych zakupu maszyn i urządzeń na podstawie racjonalnej analizy ekonomicznej;**
- **podjęcia przez Ministra Finansów działań zmierzających do wyegzekwowania zwrotu do budżetu wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem kwot dotacji ze środków EFSAL;**
- **egzekwowania zaległych należności Skarbu Państwa z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków, innych urządzeń i lokali.**

***

W planie pracy NIK na 1999 r. przewiduje się podjęcie kontroli uwzględniających gospodarowanie majątkiem przez państwowe podmioty gospodarcze. Należą do nich m.in.:

- Kontrola restrukturyzacji sektora naftowego.
- Postępowanie naprawcze w przedsiębiorstwach państwowych.

4. Restrukturyzacja i prywatyzacja

W 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli kontynuowała działalność kontrolną w zakresie przebiegu i stanu przekształceń własnościowych. Ten obszar rzeczywistości interesuje Izbę od samego początku transformacji gospodarczej z uwagi na szczególną podatność tych procesów na patologię i zjawiska korupcjogenne oraz ze względu na wynikające stąd zagrożenia dla interesu Skarbu Państwa.

W ramach kontroli, której celem była ocena realizacji kierunkowych założeń prywatyzacji w 1997 r. i której Izba dokonuje rutynowo każdego roku, skontrolowano 52 jednostki, a w tym: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Skarbu Państwa, Biuro Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz 49 urzędów wojewódzkich.

Odrębnymi kontrolami objęto ponadto prywatyzację PZU SA, Domów Towarowych „Centrum" SA, Fabryki Samochodów Osobowych SA w Warszawie oraz Polskich Linii Lotniczych „LOT". W polu zainteresowania Izby znalazły się również takie tematy, jak: egzekwowanie przez organy administracji rządowej i organy gmin zobowiązań zawartych w umowach prywatyzacyjnych, działalność organów administracji rządowej w zakresie zawierania i realizacji umów z firmami doradczymi w procesie prywatyzacji, przekształcenia własnościowe w morskich stoczniach remontowych.

Warto zaznaczyć, że kontrole te przeprowadzono w większości z własnej inicjatywy, a impulsem do ich rozpoczęcia były często artykuły prasowe bądź skargi wpływające do NIK.

<u>Kontrola doraźna prywatyzacji Domów Towarowych „Centrum" SA</u> wykazała, że proces prywatyzacji DT „Centrum" SA został nieprawidłowo przygotowany i przeprowadzony. Niezgodne z prawem było zbycie akcji DTC, które spowodowało obniżenie wpływów budżetowych. Skala naruszeń była tak poważna, że Izba skierowała do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Śródmieście zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa niegospodarności przy sprzedaży 70% akcji DTC po rażąco zaniżonej cenie. Uznano, że za podstawę negocjacji przyjęto błędnie sporządzoną wycenę, co uszczupliło dochody Skarbu Państwa o kwotę 45.352.216 zł oraz pominięto w cenie sprzedaży wartość prawa związanego z decyzją lokalizacyjną, dotyczącą inwestycji „Centrum-Bis", w wyniku czego Skarb Państwa poniósł szkodę majątkową w wysokości 85.355.341 zł. Poważne wątpliwości budził również wybór inwestora.

Celem kontroli, przeprowadzonej z inicjatywy NIK, była ocena działań Ministra Skarbu Państwa w procesie prywatyzacji DTC, a w szczególności:

- odbioru analiz przedprywatyzacyjnych, przygotowanych przez Warszawską Grupę Konsultingową Sp. z o.o. w Warszawie - doradcę Ministra Skarbu Państwa przy prywatyzacji DTC;

- procedury zastosowanej przy wyborze nabywcy akcji DTC;

- zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowie sprzedaży akcji DTC.

Badaniami kontrolnymi objęto Ministerstwo Skarbu Państwa.

Nieprawidłowości i błędy popełnione w całym procesie prywatyzacji DTC Najwyższa Izba Kontroli oceniła bardzo krytycznie. NIK zwróciła uwagę, iż przed zawarciem umowy sprzedaży akcji miały miejsce następujące fakty:

- Departament Prawny MSP w swojej opinii z dnia 2 września 1997 r. wskazywał na nielegalność wyboru inwestora (HIC) argumentując, iż firma ta była nowym podmiotem i nie składała oferty nabycia akcji DTC;

- w procesie prywatyzacji nie uwzględniono, będącej w posiadaniu MSP, opinii doradcy Ministra Skarbu Państwa, szacującej prawa związane z decyzją lokalizacyjną „Centrum-Bis"; nie wzięto także pod uwagę przyczyn, dla których b. Minister Skarbu Państwa odmówił prywatyzacji DTC na proponowanych warunkach;

- Minister Skarbu Państwa nie wykorzystał uwag i wniosków NIK, wynikających z krytycznej oceny stanu przygotowania DTC do prywatyzacji, przedstawionych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 25 listopada 1997 r.;

- w dniu 9 lutego 1998 r., tj. na dwa dni przed podpisaniem umowy sprzedaży akcji firmie HIC, prezes NIK poinformował premiera o nieprawidłowym przygotowaniu DTC do prywatyzacji (odpowiedź na pismo nie wpłynęła).

W związku z uchybieniami, popełnionymi w procesie prywatyzacji DTC, podjęto następujące działania:

- MSP uzyskało z Urzędu Dzielnicy Gminy Warszawa Centrum pismo wyjaśniające sytuację prawną nieruchomości określanych jako „Centrum-Bis". Dokument stwierdza, że sytuacja ta nie jest przez spółkę uregulowana; właścicielem nieruchomości pozostaje Gmina Warszawa Centrum, a możliwość przejęcia gruntu przez DTC SA jest nieokreślona zarówno pod względem terminu jak i obszaru;

- Departament Zastępstwa Procesowego MSP złożył pozew do sądu przeciwko spółce DTC SA w celu unieważnienia uchwał Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy; Ministerstwo Skarbu Państwa zamierza na drodze sądowej wykazać, że w dokumentach Spółki ukryto sprawę „Centrum-Bis" i nie uwzględniono jej w bilansie.

Zastępca Prokuratora Wojewódzkiego w Warszawie rozpoczął postępowanie wyjaśniające w sprawie unieważnienia umowy sprzedaży akcji DTC.

Przeprowadziwszy <u>kontrolę restrukturyzacji i przekształceń własnościowych Fabryki Samochodów Osobowych SA w Warszawie,</u> Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania podejmowane przez Ministra Przemysłu i Handlu oraz organy przedsiębiorstwa FSO, które doprowadziły do prywatyzacji FSO przy udziale Daewoo. Stwierdzono jednak, że niedostateczne było współdziałanie Ministra Skarbu Państwa z Ministrem Gospodarki, który realizuje politykę państwa w przemyśle motoryzacyjnym.

Celem niniejszej kontroli było dokonanie oceny procesu restrukturyzacji i przekształceń własnościowych FSO SA, a zwłaszcza zawarcia z Daewoo Umowy Wspólnego Przedsięwzięcia, regulującej kompleksowo udział inwestorów z Daewoo w kapitalizacji i rozwoju spółki Daewoo-FSO Motor Sp. z o.o.

Badaniami kontrolnymi objęto: Ministerstwo Skarbu Państwa, pełniące funkcje właścicielskie w Daewoo FSO Motor Sp. z o.o. oraz Ministerstwo Gospodarki, określające i realizujące politykę przemysłu motoryzacyjnego, której istotnym elementem jest „Umowa" z Daewoo.

Oceniając pozytywnie dynamiczny sposób inwestowania, jego rozmiary, a także różnorodność działań prowadzonych przez Spółkę oraz inwestorów, NIK zwraca uwagę na konieczność właściwego nadzoru ze strony Skarbu Państwa. Jego brak może doprowadzić do rozbieżności stanowisk w kwestii dokonywania ocen realizacji zobowiązań.

Odpowiadając na wystąpienie pokontrolne, ministrowie poinformowali Izbę o przyjęciu do realizacji wniosków. Za najważniejsze na obecnym etapie wdrażania „Umowy" uznali konieczność koordynacji działań Ministra SP, pełniącego funkcje właścicielskie, z Ministrem Gospodarki, odpowiedzialnym za politykę przemysłową państwa. Ministrowie uznali zasadność niezwłocznego powołania międzyresortowego zespołu specjalistów z udziałem przedstawicieli ministerstw: skarbu państwa oraz gospodarki i finansów, którego zadaniem będzie dokonywanie okresowych ocen realizacji zobowiązań inwestorów w sektorze motoryzacyjnym (w tym: Daewoo i Fiata) oraz ocena zbieżności ich działań z polityką przemysłową państwa.

W 1995 r. NIK przeprowadziła kontrolę Fabryki Samochodów Małolitrażowych w Bielsku Białej. O ile Izba miała zastrzeżenia do przebiegu tej prywatyzacji, o tyle w przypadku FSO stwierdziła, że była ona zgodna z procedurami i nie popełniono większych błędów.

<u>Kontrola procesu restrukturyzacji i prywatyzacji PZU SA</u> wykazała, iż trwający od ponad siedmiu lat proces restrukturyzacji PZU S.A. nie doprowadził do poprawy sytuacji finansowej Spółki oraz do jej prywatyzacji. Podstawowym powodem jego niepowodzenia był brak ciągłości koncepcji oraz brak konsekwencji w działaniach zmierzających do realizacji opracowanych programów. Stąd jego długotrwałość czy wręcz ślamazarność i - w konsekwencji - nieefektywność

Kontrolę przeprowadzono na zlecenie Prezydium Sejmu RP. Jej celem było dokonanie oceny działalności Ministerstwa Finansów i centrali PZU SA w zakresie restrukturyzacji finansowej oraz prywatyzacji Zakładu. Zbadano przede wszystkim efekty wdrażania opracowanych w tym okresie programów restrukturyzacji i prywatyzacji PZU SA.

Kontrolę przeprowadzono w Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń PZU SA.

Wyniki kontroli wykazały, że od 1989 r. nie dokonała się zasadnicza przebudowa rynku ubezpieczeniowego w Polsce. Świadczył o tym fakt, że wśród podmiotów prowadzących działalność w sferze ubezpieczeń osobowych i majątkowych, PZU SA posiadała około 2/3 udziałów na rynku oraz miała decydujący wpływ na zachodzące na nim procesy.

Realizację wniosków pokontrolnych rozpoczęła procedura przetargowa, zmierzająca do wyboru doradcy w procesie prywatyzacji PZU SA. Działania realizowane przez doradcę będą konsultowane z Ministrem Finansów.

Minister Finansów stwierdził również, że wnioski NIK zostaną wykorzystane w pracach nad przygotowaniem i wprowadzeniem w życie restrukturyzacji finansowej oraz prywatyzacji PZU SA.

Kontrola egzekwowania przez ograny administracji rządowej i organy gmin zobowiązań zawartych w umowach prywatyzacyjnych wykazała, że Ministerstwo Skarbu Państwa, a także jego terenowe delegatury, nierzetelnie prowadziły ewidencję stanu zobowiązań inwestorów, wynikających z umów prywatyzacyjnych. Powodowało to zniekształcenie realnej wartości wierzytelności Skarbu Państwa. Kontrolowane jednostki nie stosowały przewidzianych przepisami prawa sposobów dyscyplinowania dłużników, nie egzekwując w związku z tym zaległości w spłacie należności budżetowych, pochodzących z prywatyzacji bezpośredniej i kapitałowej.

Pełna ocena stopnia realizacji przez inwestorów zobowiązań, wynikających z zawartych umów prywatyzacyjnych, nie była możliwa z powodu braku rzetelnej ich ewidencji w MSP.

Celem kontroli była ocena stanu realizacji dwustronnych zobowiązań, wynikających z umów prywatyzacyjnych oraz skuteczności egzekwowania tych zobowiązań przez organy administracji rządowej i samorządowej.

Badaniami kontrolnymi objęto 56 jednostek, w tym: Ministerstwo Skarbu Państwa, delegatury MSP, urzędy gmin i miast, a także spółki mające zobowiązania wobec Skarbu Państwa.

W co drugiej spośród kontrolowanych delegatur terenowych MSP, które stosownie do regulaminowego podziału kompetencji, prowadziły „sprawy" zobowiązań spółek, nadzór nad realizacją ww. zobowiązań nie był realizowany wnikliwie. Realizację większości zobowiązań rozliczano formalnie.

Ministerstwo SP nie prowadziło ksiąg rachunkowych w sposób, który gwarantowałby ich rzetelność, bezbłędność, sprawdzalność; nie prowadzono ich także na bieżąco, co stanowiło naruszenie art. 24 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Poza ewidencją analityczną pozostawało ok. 300 umów prywatyzacji bezpośredniej, tj. ok. 1/3 umów przejętych od organów uprzednio reprezentujących Skarb Państwa.

Ministerstwo Skarbu Państwa nie stosowało przewidzianych umowami, Kodeksem cywilnym, a także - wynikających z art. 53 ustawy z dn. 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych - możliwości dyscyplinowania dłużników.

Według stanu na 30 września 1997 r. aż 331, tj. ponad 1/3 zaewidencjonowanych podmiotów, zalegała z płatnościami na rzecz Skarbu Państwa. Łączna kwota tych zaległości (z umów podpisanych do 31 grudnia 1996 r.) wynosiła na ten dzień 69.542.282 zł, tj. prawie 28,9% zrealizowanych dochodów, z czego dłużnicy wpłacili zaledwie 872.406 zł, tj. 1,25%.

NIK ujawniła przypadki nierzetelności w potwierdzaniu realizacji zobowiązań, a także kierowania przez delegatury MSP do departamentów tego urzędu ocen i rekomendacji opartych na nierzetelnym przedstawieniu stanu faktycznego oraz przypadki niepodejmowania działań, wykorzystujących przewidziane umową zabezpieczenia prawne Skarbu Państwa, pomimo dysponowania informacjami o nierealizowaniu w całości lub części zobowiązań.

Niejednolita była praktyka wojewodów przy stosowaniu art. 59 ustawy o kippp, wg. którego w okresie 3 lat od wejścia w życie ustawy, kwoty stanowiące 5% przychodów Skarbu Państwa z tytułu prywatyzacji bezpośredniej dokonywanej przez wojewodów, pozostają w dyspozycji organów dokonujących prywatyzacji, z przeznaczeniem na cele związane z realizacją inwestycji o charakterze użyteczności publicznej.

Nie był znany stan należności samorządowych z tytułu prywatyzacji mienia komunalnego. Monitorowanie przebiegu przekształceń własnościowych w tym zakresie nie było prowadzone, ponieważ do 1996 r. nie istniał taki obowiązek.

Nieprawidłowości w wykonaniu zobowiązań finansowych wobec gmin przez spółki korzystające z mienia komunalnego dotyczyły nieskutecznych działań zarządów w egzekwowaniu należności od tych podmiotów oraz zaniechania dochodzenia należnych dywidend i opłat.

Stwierdzona przez NIK kwota uszczupleń dochodów budżetowych wyniosła ogółem 12.368.588 zł, z czego na budżet państwa przypadało 7.077.400 zł, budżety samorządowe 3.200.725 zł i państwowe fundusze celowe 2.040.463 zł. Ponadto wykazano inne nieprawidłowe wydatki i należności w kwocie 5.439.689,80 zł.

W wyniku przeprowadzonej kontroli odzyskano 6.027.149,60 zł.

W wyniku <u>kontroli działalności organów administracji rządowej w zakresie zawierania i realizacji umów z firmami doradczymi w procesie prywatyzacji</u> pozytywnie oceniono działalność Ministra Przekształceń Własnościowych i Ministra Skarbu Państwa w zakresie zawierania i realizacji umów z firmami doradczymi w procesie prywatyzacji. Na tę pozytywną ocenę złożył się całokształt działań związanych z wyłanianiem doradców w ww. procesie oraz wykonawców analiz przedprywatyzacyjnych, a także osiągnięcie celów, dla których zawarto umowy z firmami doradczymi. Jako nielegalne, niegospodarne, niecelowe i nierzetelne NIK oceniła natomiast działania podejmowane przy zawieraniu umów i wykorzystaniu zamówionych prac przez urzędy wojewódzkie.

Kontrola objęła badaniami 60 podmiotów, w tym: Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Finansów, urzędy wojewódzkie oraz firmy doradcze.

Celem kontroli było dokonanie oceny:

- działalności reprezentantów Skarbu Państwa - wybranych naczelnych organów administracji państwowej oraz wojewodów - w zakresie zawierania, realizacji oraz rozliczania umów zawartych z firmami doradczymi w procesach prywatyzacyjnych po 1 stycznia 1995 r. tj. po wejściu w życie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych;

- firm konsultingowych w zakresie realizacji umów, ustanawiających te firmy jako doradców reprezentantów Skarbu Państwa.

Terminowo i w pełni wykonane zostały opracowania zlecone przez Ministra Finansów firmom doradczym, przyczyniając się do sprywatyzowania banków. Działania nielegalne i nierzetelne dotyczyły niektórych elementów współpracy Ministra Finansów z firmami doradczymi przy prywatyzacji BG SA, PBK SA oraz BH SA. Najwięcej uchybień stwierdzono w procesach wyboru doradcy i realizacji umowy dotyczącej prywatyzacji BG S.A.

W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych podjęto następujące działania:

- od połowy 1996 r. do umów o doradztwo wprowadzono zmiany, pozwalające na precyzyjne i jednoznaczne obliczenie wysokości kar nakładanych w wyniku nieterminowej realizacji prac;

- Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie poinformował, że kontrola wskazanej przez Izbę spółki, która naruszyła obowiązek podatkowy, wynikający z ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, wykazała uszczuplenia podatkowe w łącznej wysokości 122.099 zł.

W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych odzyskano kwotę 14.000.000 zł.

Ponadto w niektórych urzędach polecono opracowanie wewnętrznych regulacji uszczegółowiających i usprawniających procedurę udzielania zamówień publicznych na wykonanie analiz oraz wycen przedprywatyzacyjnych - określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki i przedsiębiorstwa państwowego - sposobu jej zlecania, zasad odbioru, finansowania oraz warunków w przypadku spełnienia których można odstąpić od analizy.

Kontrola przekształceń własnościowych w morskich stoczniach remontowych wykazała, iż w latach 1995 - I półrocze 1997 r. nastąpiło pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej morskich stoczni remontowych. Wpływ na to miało nieprawidłowe zarządzanie działalnością operacyjną stoczni, a zwłaszcza niewłaściwe zawieranie i realizowanie kontraktów remontowych.

Celem kontroli, przeprowadzonej z inicjatywy NIK, było dokonanie oceny przemian własnościowych i strukturalnych w morskich stoczniach remontowych oraz ich sytuacji ekonomicznej, w tym wyników finansowych i wykorzystania środków trwałych.

Kontrole przeprowadzono w Ministerstwie Skarbu Państwa oraz wszystkich (tzn. 6) morskich stoczniach remontowych.

W ocenie NIK działania podejmowane przez Ministra Skarbu Państwa, Ministra Gospodarki oraz Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w kwestii prywatyzacji morskich stoczni remontowych nie spowodowały zasadniczych zmian strukturalnych i własnościowych stoczni.

Nie przeznaczono również żadnych środków na sfinansowanie opracowania programu restrukturyzacji stoczni.

W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych odzyskano 7.006 zł.

***

Wyniki przeprowadzonych w 1998 r. kontroli wskazują na następujące kwestie, które wymagają pilnego załatwienia:

• Konieczność weryfikacji wycen prywatyzowanego majątku Skarbu Państwa - Izba od samego początku zwracała na to uwagę - oraz dokonywanie ich przez podmioty niezainteresowane prywatyzacją.

• Większe zdynamizowanie procedur przygotowawczych przy prywatyzacji, ponieważ ich przewlekanie skutkuje m.in. wzrostem kosztów.

***

W 1999 r. procesy restrukturyzacji i prywatyzacji gospodarki narodowej pozostaną nadal priorytetowymi kierunkami kontroli NIK.

W związku z tym przewidywana jest:

- Kontrola gazownictwa i przemysłu naftowego.
- Dwie duże prywatyzacje: Telekomunikacji Polskiej SA i Banku Handlowego SA w Warszawie.
- Przygotowania do prywatyzacji „Ruchu" SA oraz spółek Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- Nadzorowanie przekształceń własnościowych w przemyśle piwowarskim oraz prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych.

5. Transport

Transport i komunikacja pełnią istotną rolę w życiu gospodarczym kraju, stanowią także bardzo ważny elementem integracji Polski ze strukturami NATO i przyszłej naszej obecności w Unii Europejskiej. Równocześnie są to dziedziny, w których w ostatnich latach miało miejsce wiele zaniedbań i opóźnień. Z tych właśnie powodów należą one do ważniejszych obszarów badań Najwyższej Izby Kontroli. Miarą zainteresowania NIK tą tematyką jest fakt, iż różne zagadnienia związane z sytuacją i funkcjonowaniem transportu oraz komunikacji w Polsce były w latach 1991-1998 przedmiotem ponad 30 kontroli. Spośród przeprowadzonych ostatnio należy wymienić kontrole przewozu materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym, zarządzania drogami publicznymi w miastach, stanu żeglugi śródlądowej, funkcjonowania systemów szkolenia i egzaminowania kierowców, udzielania koncesji i zezwoleń na wykonywanie międzynarodowej komunikacji autobusowej i nadzoru nad jej funkcjonowaniem, działalności administracji publicznej w zakresie budowy, remontów konserwacji mostów i wiaduktów na drogach publicznych oraz stanu i organizacji tzw. transportu kombinowanego.

Kontrole przeprowadzone w roku ubiegłym stanowiły kontynuację wcześniejszych badań. Koncentrowano się w nich na zagadnieniach zasadniczych, takich jak np. realizacja rządowego programu budowy autostrad w Polsce, bądź też podjęto kwestie szczegółowe, tym niemniej z różnych powodów istotne i aktualne - te z kolei poruszono w kontrolach działalności przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w zakresie pozaprzewozowym, zawieszania przewozów oraz likwidacji linii kolejowych i kontroli działalności przedsiębiorstwa Polska Żegluga Bałtycka SA w Kołobrzegu.

<u>Kontrola realizacji ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce</u> wykazała, iż nowy, koncesyjny system budowy autostrad wchodzi w życie z dużymi trudnościami. Spowodowane one zostały m.in. opóźnieniami w wydaniu 9 aktów wykonawczych do ustawy o autostradach płatnych, a także przewlekłością procedur związanych z wydaniem decyzji lokalizacyjnych przez wojewodów, wykupem gruntów oraz udzieleniem koncesji. Poważne wątpliwości budzi również kwestia finansowania programu, a w szczególności finansowej pomocy budżetu państwa, bez której - jak utrzymują koncesjonariusze - według najnowszych wyliczeń przedsięwzięcia okazały się nieopłacalne. Taki „mechanizm wsparcia" przewidziany został w ustawie, jednak zobowiązania jakie wziął na siebie Minister Transportu i Gospodarki Morskiej w umowie koncesyjnej ze spółkami „Stalexport" SA i „Autostrada Wielkopolska" SA wykroczyły poza określone tam zasady finansowania.

Kontrola miała na celu dokonanie oceny stanu realizacji uchwalonego w 1993 r. przez rząd programu budowy autostrad, w szczególności na tle rozszerzonych możliwości jego realizacji w związku z uchwaloną w 1994 r. przez Sejm ustawą o autostradach płatnych. Objęto nią: Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad, Generalną Dyrekcję Dróg Publicznych, Biuro Budowy Autostrady Wrocław-Gliwice w Opolu oraz dyrekcje okręgowe dróg publicznych w Katowicach, Krakowie i Szczecinie.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, program przewidujący wybudowanie w Polsce w ciągu 15 lat czterech głównych autostrad o łącznej długości 2600 km, od początku realizowany jest z rozlicznymi trudnościami i znacznymi opóźnieniami. W założonym terminie - do 1996 r. - nie zakończono żadnego z zadań pierwszego etapu tego programu. Obejmował on budowę trzech najbardziej zaawansowanych odcinków autostrad: A4 Kraków-Katowice, A4 Golnice-Opole i A1 Łódź-Częstochowa o łącznej długości 338 km, które miały być realizowane na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych. W 1997 r. zakończono jedynie niezbędne prace na istniejącym już 61-kilometrowym odcinku autostrady A4 Kraków-Katowice. Roboty na pozostałych odcinkach nie były kontynuowane, bowiem środki przeznaczone na finansowanie całego pierwszego etapu programu budowy autostrad zostały zużyte na zwiększenie zakresu robót na odcinku autostrady A4 Kraków-Katowice. Określenie w 1995 r. przez Generalną Dyrekcję Dróg Publicznych nowych, spełniających wymogi międzynarodowe parametrów technicznych, spowodowało konieczność przystosowania konstrukcji istniejącego już odcinka autostrady do zwiększonych obciążeń oraz wykonania nawierzchni odpornej na deformacje. Sytuacja taka dowodzi, że Minister TiGM, występując w 1993 r. z programem budowy autostrad, nie uwzględnił w nim niezbędnego zakresu zadań rzeczowych, związanego z postępującą integracją krajowej sieci dróg z europejskim systemem transportowym.

Również wprowadzanie w życie nowego, koncesyjnego systemu budowy autostrad, na podstawie ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych, następowało z dużymi trudnościami. W pierwszym okresie spowodowane były one zwłaszcza opóźnieniami w wydaniu 9 aktów wykonawczych do ustawy, które ukazały się w 4 do 30 miesięcy po jej wejściu w życie, a następnie przewlekłością procedur wydawania przez wojewodów decyzji lokalizacyjnych dla pierwszych odcinków autostrad. Przesądziło to o wydłużeniu terminów rozpoczęcia kolejnych etapów przygotowania owych inwestycji.

We wrześniu 1997 r. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej zawarł dwie umowy koncesyjne na budowę i eksploatację odcinków autostrad płatnych, ze spółkami „Stalexport" SA i „Autostrada Wielkopolska" SA. Kontrola wykazała, że umowy te zawierają klauzule umożliwiające ich rozwiązanie w przypadku nieuzgodnienia tzw. zamknięć finansowych, to jest źródeł finansowania. Uzależnione jest to w szczególności od uruchomienia „mechanizmu wsparcia" dla koncesjonariuszy, czyli finansowej pomocy ze strony budżetu państwa.

Taki mechanizm wsparcia, określony w art. 39 ustawy o autostradach płatnych, oznacza możliwość uzyskania poręczenia ze środków budżetu państwa kredytu bankowego lub pożyczki do wysokości nie wyższej niż 50% wartości inwestycji prowadzonej w ramach koncesji. Tymczasem w umowie koncesyjnej Ministra TiGM ze spółką „Autostrada Wielkopolska" SA stwierdza się, iż mechanizm wsparcia ma zapewnić terminowe płatności brakujących kwot do pełnego finansowania „kosztów eksploatacyjnych i wszystkich mających zastosowanie podatków oraz obsługi zadłużenia". Należy stwierdzić, że Minister TiGM, przyjmując na siebie takie zobowiązanie, przekroczył dyspozycje ustawy. Idea objęcia „rządowym mechanizmem wsparcia" okresu eksploatacji autostrad płatnych wykracza poza określone tam zasady finansowania, ograniczone przepisami rozdziału 6 wyłącznie do kosztów budowy autostrady. Zgodnie z art. 57 ustawy, zgromadzenie środków na rozpoczęcie eksploatacji autostrady należy do obowiązków koncesjonariusza.

Kontrola wykazała także, że w działalności Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, w działalności powołanej na podstawie ustawy o autostradach płatnych Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad oraz w pracach komisji przetargowych występowały nieprawidłowości, które miały negatywny wpływ na realizację programu budowy autostrad.

Minister TiGM w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych nie zawarł przepisu zobowiązującego komisję przetargową do ustalenia sposobu punktowej oceny wniosków o wstępną kwalifikację do przetargu przed upływem terminu ich składania. Członkowie komisji przetargowej nie zostali ponadto zobowiązani do złożenia oświadczeń o niepozostawaniu w stosunkach zależności z oferentami. Brak w rozporządzeniu szczegółowych uregulowań dotyczących postępowania przetargowego miał wpływ na przebieg wyłaniania koncesjonaiusza budowy i eksploatacji autostrady A2 Świecko-Stryków. W tym przypadku minimum kwalifikacyjne zapewniające przejście do drugiego etapu przetargu zostało ustalone dopiero po otwarciu ofert. Nasuwa to wątpliwości, czy komisja przetargowa, wybierając firmy mogące nadal uczestniczyć w przetargu, dokonała właściwych rozstrzygnięć.

Tenże minister nie podjął odpowiednich działań w sprawie zawarcia umowy międzypaństwowej o lokalizacji przejścia autostradowego na granicy polsko-białoruskiej.

Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad z kolei w niewłaściwy sposób prowadziła sprawy dotyczące wniosku do CUP o wydanie wskazań lokalizacyjnych dla odcinka autostrady płatnej A2 przebiegającego w okolicach Warszawy. Forsowanie przez prezesa ABiEA przeprowadzenia autostrady przez warszawskie gminy Ursynów lub Bielany i uporczywie negatywne stanowisko wobec postulowanego przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa uzupełnienia wniosku porównawczymi analizami oddziaływania autostrady na środowisko w przypadku innych, tzw. „zewnętrznych" wariantów spowodowało, iż do czasu zakończenia kontroli wniosek nie został załatwiony. Należy dodać, że zasadność żądania Ministra OŚZNiL uznał w październiku 1997 r. Naczelny Sąd Administracyjny.

W opracowywanej przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad dokumentacji lokalizacyjnej dla autostrad płatnych w niedostateczny sposób uwzględniona została kwestia tzw. dróg alternatywnych. Nie znalazła ona odzwierciedlenia w dokumentacji lokalizacyjnej w formie konkretnych uzgodnień z Generalną Dyrekcją Dróg Publicznych. Do czasu kontroli NIK nie doszło nawet do zdefiniowania pojęcia ogólnodostępnej drogi alternatywnej dla autostrady płatnej.

Stosowane w Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad zasady postępowania przetargowego naruszały przepisy ustawy o zamówieniach publicznych. Jak ustalono, w końcu 1995 roku prezes ABiEA - przy akceptacji prezesa Urzędu Zamówień Publicznych - zarządził „odpowiednie" stosowanie tej ustawy. Polegało to na wyłączeniu stosowanych w ABiEA procedur przetargowych spod nadzoru prezesa UZP. Uchylone zostały zatem jego uprawnienia jako organu odwoławczego dla rozpatrywania odwołań uczestników przetargów, zaś jego uprawnienia do zatwierdzania odstępstw od określonych w ustawie procedur przetargowych i rozstrzygania przejął prezes ABiEA. Szczególnie niekorzystne z punktu widzenia interesów uczestników przetargów było pozbawienie ich prawa wnoszenia odwołań od rozstrzygnięć przetargowych do prezesa UZP jako drugiej instancji. W takich przypadkach pozostawała im kosztowna i długotrwała droga sądowa.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej powinien w toku ostatecznych negocjacji zamknięć finansowych zawartych umów koncesyjnych wyegzekwować od koncesjonariuszy spełnienie deklaracji złożonych w czasie postępowania przetargowego odnośnie ich udziału w finansowaniu przyjętych do realizacji przedsięwzięć, w których to deklaracjach nie brano pod uwagę uruchomienia przez rząd tzw. mechanizmu wsparcia finansowego. Występujące w toku uzgadniania zamknięć finansowych zawartych umów koncesyjnych problemy oraz przyjęta w tych umowach przez Ministra TiGM idea objęcia „rządowym mechanizmem wsparcia" początkowego okresu eksploatacji autostrad - powinny zostać poddane szczegółowej ocenie rządu. Na podstawie tej oceny rząd winien określić zasady kontynuacji programu budowy autostrad, przy uwzględnieniu doświadczeń wynikających z dotychczasowej realizacji tego programu w systemie koncesyjnym.

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej powinien również m.in. znowelizować rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielanie koncesji na budowę i eksploatację autostrad w taki sposób, by zostały zawarte w nim przepisy zobowiązujące członków komisji przetargowych do składania oświadczeń o niepozostawaniu w stosunkach zależności z uczestnikami przetargów oraz zobowiązujące komisje przetargowe do ustalania kryteriów i sposobu dokonywania oceny ofert przed rozpoczęciem postępowania przetargowego.

Wnioski adresowane do Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad dotyczyły m.in. niezwłocznego uzupełnienia złożonego w 1995 r. wniosku lokalizacyjnego dla odcinka autostrady płatnej A2 w rejonie Warszawy, uzgodnienia z Generalnym Dyrektorem Dróg Publicznych rozwiązania kwestii tzw. dróg alternatywnych, a także niezwłocznego uchylenia przepisów zarządzenia wewnętrznego odnoszących się do „odpowiedniego" stosowania w agencji przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

<u>Kontrola działalności przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w zakresie pozaprzewozowym, zawieszania przewozów oraz likwidacji linii kolejowych</u> wykazała, że decyzje o ograniczeniu bądź całkowitym zawieszaniu przewozów na wybranych liniach kolejowych lub ich odcinkach podejmowane były bez dokonania szerszego rachunku ekonomicznego i bez uwzględnienia opinii władz lokalnych. W latach
1991-1997 ograniczono przewozy na około 4.400 km linii kolejowych, w tym na 2.728 km linii normalnotorowych. Nie wynikało to z dostosowywania układu linii kolejowych do aktualnych potrzeb, lecz z przyjęcia ogólnej tezy, iż obecna sieć kolejowa jest zbyt rozbudowana. Dzieje się tak w sytuacji, gdy PKP nie wykorzystuje innych możliwości poprawy sytuacji finansowej, takich jak właściwe zagospodarowanie pokaźnego majątku przedsiębiorstwa.

Kontrola o której mowa, miała na celu dokonanie oceny działań Polskich Kolei Państwowych podejmowanych dla poprawy wyniku finansowego drogą intensyfikacji działalności pozaprzewozowej (nie związanej bezpośrednio z działalnością podstawową PKP), ograniczenia przewozów nierentownych oraz likwidacji niektórych linii kolejowych. Kontrolę przeprowadzono w 41 jednostkach, w tym w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej, Dyrekcji Generalnej PKP, dyrekcjach okręgowych, stacjach rejonowych, oddziałach automatyki i telekomunikacji PKP, oddziałach drogowych PKP, Zakładzie Przewozów Pasażerskich PKP w Lublinie, Zakładzie Kolei Dojazdowych w Chełmie, Zakładzie Taboru PKP w Gnieźnie, Lokomotywowni PKP w Poznaniu oraz Zakładzie Nieruchomości PKP we Wrocławiu.

Od 1992 roku działalność PKP była deficytowa. W 1996 r. strata wyniosła ponad 250 mln zł przy około 1.350 mln zł dotacji budżetowych, w pierwszym półroczu 1997 r. - 158 mln zł. Mimo iż uchwalona 6 lipca 1995 r. ustawa o PKP stwarzała podstawę do bardziej zdecydowanych działań w celu uzdrowienia gospodarki przedsiębiorstwa, możliwości te nie zostały wykorzystane. Dotyczyło to szczególnie możliwości wydzielania z przedsiębiorstwa jego jednostek organizacyjnych lub zorganizowanych części mienia. Prace nad restrukturyzacją przedsiębiorstwa prowadzone były opieszale, zaś działania organów PKP w tym zakresie miały charakter wycinkowy i ograniczony, nie były poprzedzone opracowaniem i przyjęciem kompleksowej, docelowej strategii. Sprowadzały się głównie do różnego rodzaju reorganizacji, likwidowania jednych struktur organizacyjnych i tworzenia na ich miejsce innych.

W toku kontroli stwierdzone zostały nieprawidłowości świadczące o niegospodarnym dysponowaniu majątkiem PKP oraz o niewykorzystaniu możliwości zwiększenia przychodów z działalności pozaprzewozowej, obejmującej głównie odpłatne użyczanie mienia, roboty, usługi i świadczenia na rzecz innych podmiotów gospodarczych. Wprawdzie gwałtowny spadek popytu na przewozy osób i ładunków transportem kolejowym skłonił kierownictwo do określenia działań mających na celu zagospodarowanie składników majątku zbędnych lub posiadanych w nadmiernych ilościach w stosunku do rozmiarów świadczonych usług transportowych, jednak w praktyce działalność ta nie przyniosła zadowalających efektów i nie miała znaczącego wpływu na sytuację finansową przedsiębiorstwa, zaś udział przychodów z działalności pozaprzewozowej w przychodach ogółem zmniejszył się z 5,5% w roku 1995 do 4,3% w 1996.

Negatywny wpływ na rozwój działalności pozaprzewozowej miał niestabilny, zmieniający się co roku system ekonomicznej motywacji jednostek prowadzących taką działalność. Np. w 1995 r. do dyspozycji poszczególnych DOKP pozostawało 20%

uzyskanego dochodu netto, rok później cały dochód przewidziany w planie pozostawał w gestii dyrektora generalnego PKP zaś DOKP otrzymały 80% nadwyżki ponad zaplanowane kwoty, z kolei w założeniach planu na 1997 rok w ogóle nie przewidziano partycypowania jednostek prowadzących działalność nie związaną z przewozami w wypracowanym zysku.

Kolejnym utrudnieniem w prowadzeniu działalności pozaprzewozowej przez poszczególne jednostki organizacyjne PKP były zbyt liczne i niejednolite regulacje wewnętrzne. Niezależnie od zarządzeń wykonawczych wydawanych przez statutowe organy PKP, różne decyzje, instrukcje i okólniki wydawali także naczelni dyrektorzy okręgów i naczelnicy biur w dyrekcjach okręgowych. Kierownicy niektórych jednostek organizacyjnych, np. naczelnicy stacji rejonowych, byli upoważnieni do wynajmowania i wydzierżawiania mienia, które formalnie znajdowało się na stanie innej jednostki. Z tego względu zawarcie umowy niejednokrotnie wymagało uzgodnień między kilkoma jednostkami, co komplikowało procedurę związaną z jej zawarciem i rozliczenie uzyskanego dochodu.

Stwierdzono, że zawarcie około 80% objętych kontrolą umów nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem publicznego przetargu, zaś prawie połowa z nich została podpisana bez uzyskania opinii radcy prawnego. Spowodowało to niewłaściwe zredagowanie umów oraz utrudniło zabezpieczenie w nich interesu PKP. Windykacja należności przedsiębiorstwa przebiegała opieszale lub wręcz od niej odstępowano, miały też miejsce przypadki nieegzekwowania od kontrahentów zwrotu mienia PKP i dokonania rozliczeń.

Ustalenia kontroli dotyczące zawieszania przewozów oraz likwidacji tzw. zbędnej sieci kolejowej wskazują, że decyzje o ograniczeniu bądź całkowitym zawieszeniu przewozów na wybranych liniach oraz o likwidacji części z nich nie zostały poprzedzone określeniem ich docelowego układu. Podejmowane były bez przeprowadzenia szerszych rachunków ekonomicznych uwzględniających interes całej gospodarki, koszty społeczne tych przedsięwzięć, a także funkcję komunikacji kolejowej w całym systemie transportowym kraju i systemach lokalnych. Z reguły Minister Transportu i Gospodarki Morskiej akceptował wnioski o całkowite lub częściowe zawieszenie przewozów, motywowane jedynie niezadowalającymi w ocenie PKP wynikami ekonomicznymi uzyskiwanymi na określonych liniach lub ich odcinkach. W kontrolowanym okresie obejmującym lata 1995-1997 (I kwartał), kiedy to ograniczono przewozy na 43 odcinkach linii kolejowych, aż w 15 przypadkach brak było potwierdzenia spełnienia podstawowego warunku - zasięgnięcia opinii organów terenowej administracji rządowej i samorządowej.

W wyniku kontroli stwierdzono uszczuplenia finansowe na kwotę 2.315.300 zł.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej powinien doprowadzić do opracowania docelowego układu linii kolejowych, uwzględniającego poza ich rentownością również rolę komunikacji kolejowej w systemie komunikacyjnym kraju i w systemach lokalnych, a także te cechy transportu kolejowego (np. aspekt ekologiczny) którymi góruje on nad innymi rodzajami transportu, głównie samochodowego. Powinien również rozliczać PKP z wypełniania warunków, pod jakimi zawieszone zostały przewozy kolejowe na poszczególnych liniach, takich jak uzyskanie opinii właściwych władz terenowych, możliwość przejęcia obsługi komunikacyjnej danego regionu przez innego przewoźnika (np. PKS), czy też zabezpieczenie mienia przedsiębiorstwa przed zniszczeniem lub grabieżą.

Zarząd PKP powinien zaś m.in. podjąć energiczniejsze działania w celu sprzedaży zbędnego majątku i lepszego wykorzystania pozostałej jego części, a także opracowania i wprowadzenia w życie jasnego systemu motywacyjnego sprzyjającego rozwijaniu działalności pozaprzewozowej.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne Minister Transportu i Gospodarki Morskiej poinformował Izbę o wprowadzeniu nowych zasad udzielania zgody na ograniczenie przewozów, wydawanej w formie decyzji administracyjnej, uzgadnianej pod względem formalnoprawnym i rejestrowanej przez departament prawny. Przewodniczący Rady PKP podzielił negatywną opinię NIK w sprawie realizacji zadań pozaprzewozowych i powiadomił o pozbawieniu członków zarządu PKP premii uznaniowej za IV kwartał 1997 r. Dyrektor Generalny PKP poinformował m.in. o przystąpieniu do przygotowania w ramach restrukturyzacji PKP mechanizmów stymulujących poprawę wyników przedsiębiorstwa oraz usprawnienia procedur przygotowywania wniosków o ograniczenie przewozów.

Kontrola działalności przedsiębiorstwa Polska Żegluga Bałtycka Spółka Akcyjna w Kołobrzegu w latach 1994 - I półrocze 1997 wykazała stałe pogarszanie się sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa. Pojawienie się na rynku międzynarodowych przewozów promowych nowych armatorów i konieczność konkurowania z nimi wymusiła na PŻB podjęcie kosztownych inwestycji. Na sytuację spółki bardzo niekorzystnie wpłynęło również odwlekanie prywatyzacji, utrzymywanie zbyt dużego zatrudnienia, a także niewykorzystanie zdolności przewozowej i możliwości przeładunkowych.

Kontrola miała na celu dokonanie oceny działalności gospodarczej spółki, skuteczności działań podejmowanych w celu utrzymania się na rynku przewoźników promowych na Morzu Bałtyckim, ustalenie przyczyn zjawisk stanowiących zagrożenie dla działalności przewozowej PŻB SA oraz określenie zaawansowania procesu jej prywatyzacji. Badania przeprowadzono w przedsiębiorstwie Polska Żegluga Bałtycka SA w Kołobrzegu oraz Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej.

W latach 1994-1997 sytuacja ekonomiczno-finansowa PŻB SA w Kołobrzegu ulegała systematycznemu pogorszeniu. O ile w roku 1994 spółka osiągnęła jeszcze zysk netto w wysokości 6.004,9 zł, to rok później strata wyniosła 2.036,7 tys. zł, w 1996 r. powiększyła się do 9.756,1 tys. zł, zaś w I półroczu 1997 r. osiągnęła 677,4 tys. zł. Na koniec czerwca 1997 r. stan należności wynosił 14.223,1 tys. zł.

Zarząd PŻB SA w Kołobrzegu podejmował działania mające na celu poprawę sytuacji spółki, m.in. uruchomił nową linię promową Gdańsk-Nynashamn, zwiększył przewozy ładunków statkami trampowymi, przystąpił do sprzedaży zbędnych i nie zagospodarowanych nieruchomości oraz promów i trampów, których modernizacja i przebudowa były nieopłacalne. Podjęto także prace modernizacyjne na dwóch promach oraz rozpoczęto budowę nowoczesnej bazy promów morskich i terminalu pasażerskiego w Świnoujściu. Inwestycja ta została rozpoczęta w październiku 1988 r. Pierwszy termin jej zakończania, ustalony na koniec 1995 r., nie został dotrzymany. Na dzień 30 czerwca 1997 r. inwestycja została wykonana w 81,8%. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy był brak środków finansowych, co doprowadziło do okresowego wstrzymania budowy. Ponadto PŻB SA zobligowana została przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, poza dotychczasowym zakresem rzeczowym, do dostosowania już wykonanego stanowiska promowego do obsługi nowo budowanego promu „Polonia". Przedłużanie się prac nie pozwoliło na osiągnięcie przez Bazę Promów Morskich w Świnoujściu pełnej zdolności obsługowej. Na koniec 1996 r. osiągnięto 61,9% zakładanych przewozów pasażerskich: przewożono 64,9% planowanych samochodów osobowych, 66,9% samochodów ciężarowych oraz 31,4% wagonów PKP i 53,4% ładunków.

W 1995 r. na rynek przewozów promowych Polska-Skandynawia weszło dwóch nowych armatorów: Lion Ferry i Unity Line, w której udziały miał Skarb Państwa. Wprowadzenie przez polską spółkę Unity Line w Szczecinie dużego nowoczesnego promu „Polonia" na linię Świnoujście-Ystad załamało dotychczasowy podział rynku pomiędzy PŻB SA specjalizującą się w przewozach pasażerów i samochodów osobowych, a Euroafriką koncentrującą się na przewozach samochodów ciężarowych i wagonów kolejowych. Spowodowało to w konsekwencji wycofanie się PŻB SA z tej najważniejszej dla spółki linii. W tym samym 1995 roku spółka Lion Ferry (szwedzka Stena Line) wprowadziła nowoczesny prom „Europa", pływający pod polską banderą na linii Gdynia-Karlskrona. Wprowadzone na linie konkurencyjne dla PŻB SA w Kołobrzegu promy są jednostkami o wysokim standardzie technicznym i komfortowym wyposażeniu. Promy PŻB SA, z wyjątkiem przebudowanego i zmodernizowanego dopiero w I półroczu 1997 r. promu „Pomerania" i w II półroczu 1997 r. promu „Silesia" oraz czarterowanego promu „Boomerang", nie stanowiły konkurencji ze względu na zły stan techniczny i niskiej klasy wyposażenie, a także częste awarie.

W konsekwencji tego stanu rzeczy, w latach 1994-1996 wielkość przewozów PŻB SA w Kołobrzegu systematycznie malała, malał również jej udział w rynku: w przewozach pasażerskich z 78,0% w 1994 r. do 53,8% w 1997 r., odpowiednio w przewozach samochodów osobowych z 85,8% do 53,8% i w przewozach samochodów ciężarowych z 50,4% do 23,4%. Podjęte działania nie doprowadziły do poprawy wyników ekonomicznych, a także nie zapobiegały ograniczeniu udziału przedsiębiorstwa w rynku przewozów promowych przez Bałtyk.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła opóźnienia w prywatyzacji PŻB SA w Kołobrzegu. Spółka utworzona w grudniu 1992 r., pomimo upływu ponad 5 lat od rozpoczęcia owego procesu, dotychczas nie została sprywatyzowana. Postępowanie prywatyzacyjne podjęte w oparciu o ustawę z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wdrożono dopiero w czerwcu 1997 r. W grudniu ubiegłego roku postępowanie znajdowało się na etapie negocjacji z wybranym inwestorem strategicznym. W rezultacie PŻB SA, mimo nasilającej się konkurencji, nie została wzmocniona kapitałowo, co stało się jedną z przyczyn jej obecnych trudności.

Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę przyspieszenia przekształceń strukturalnych PŻB SA i poprawy jakości świadczonych przez nią usług przewozowych. Niezbędne są także skuteczniejsze działania w celu zwiększenia przychodów przedsiębiorstwa i znacznego obniżenia kosztów własnych.

We wnioskach skierowanych do zarządu Polskiej Żeglugi Bałtyckiej w Kołobrzegu Najwyższa Izba Kontroli uznała za konieczne m.in. lepsze wykorzystanie zdolności przewozowej promów i trampów morskich oraz potencjalnych możliwości przeładunkowych portu w Kołobrzegu, podjęcie efektywniejszych działań marketingowych, poprawienie konkurencyjności świadczonych usług i podniesienie ich poziomu, skoncentrowanie środków finansowych, w tym otrzymanych z dotacji budżetowej, na dokończeniu obiektów przejścia graniczno-celnego oraz doprowadzenie do pełnej zdolności obsługowej Bazy Promów Morskich w Świnoujściu.

Najwyższa Izba Kontroli zaleciła także opracowanie przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej strategii rozwoju żeglugi promowej, doprowadzenie do uzgodnienia przez polskich armatorów zasad i warunków współpracy na liniach Polska-Szwecja, a także stworzenie warunków organizacyjnych i ekonomicznych zmierzających do poprawy konkurencyjności polskich przewoźników promowych drogą realizacji programu rządowego

„Założenia programu zwiększania międzynarodowej konkurencyjności polskiego transportu morskiego". Program ten zakłada m.in. zwiększenie dostępu armatorów do funduszy na krajowym rynku finansowym, w tym umożliwienie uzyskiwania polskim armatorom kredytów inwestycyjnych dla realizacji zamówień w polskich stoczniach oraz unowocześnienie polskiego systemu prawnego, a także przywrócenie koncesjonowania tworzenia przedsiębiorstw żeglugowych.

Zawarte w wystąpieniach pokontrolnych wnioski zostały zrealizowane. PŻB SA w Kołobrzegu podjęła przygotowania do wprowadzenia dodatkowych promów na linii Gdańsk-Szwecja i do Danii oraz poinformowała o skoncentrowaniu środków na sfinansowanie zakończenia budowy obiektów w Bazie Promów Morskich i Terminalu Pasażerskiego w Świnoujściu. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej powiadomił, że podjęto prace w celu przygotowania koncepcji funkcjonowania polskiej floty handlowej w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Zainicjowano także działania zmierzające do wypracowania zasad współpracy pomiędzy Polską Żeglugą Morską w Szczecinie i Polską Żeglugą Bałtycką SA w Kołobrzegu.

***

Badania dotyczące transportu i komunikacji, przeprowadzone w 1998 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli, potwierdziły sygnalizowane od dłuższego czasu stałe pogarszanie się sytuacji w tej dziedzinie. Kolegium NIK uznało ją za tak poważną, że 22 lutego 1999 roku podjęło uchwałę o przedłożeniu Sejmowi wniosku w sprawie rozpatrzenia problemów związanych z aktualną sytuacją w transporcie oraz działalnością organów odpowiedzialnych za określenie strategii w zakresie rozwoju transportu i jego infrastruktury.

W celu przeciwdziałania niekorzystnemu trendowi zdaniem Izby niezbędne jest m.in.:

• Określenie założeń polityki transportowej państwa - Polska do dnia dzisiejszego nie posiada założeń polityki transportowej; opracowanie takiej strategii Najwyższa Izba Kontroli postulowała już w czerwcu 1994 r., w „Informacji o wynikach kontroli stanu i organizacji transportu kombinowanego" i wniosek ten ponawiała kilkakrotnie w następnych latach, ponieważ - zdaniem Izby - niezbędne jest stworzenie spójnego systemu, w którym znalazłby swoje miejsce transport drogowy, kolejowy, żegluga śródlądowa i morska, a także transport w systemie kombinowanym.

• Przyspieszenie procesów restrukturyzacyjnych - wiele trudności ekonomicznych przedsiębiorstw, w tym o tak istotnym znaczeniu dla kraju jak PKP, ma swoje źródło w zbyt wolno przebiegających procesach restrukturyzacyjnych; konieczne jest zatem podjęcie bardziej zdecydowanych działań prowadzących do uzdrowienia gospodarki przedsiębiorstw.

• Dostosowanie polskiego prawa w zakresie transportu i gospodarki morskiej do aktów prawnych Unii Europejskiej - niedostosowanie polskiego prawa do uregulowań europejskich stanowi istotną barierę we współpracy w wielu dziedzinach gospodarki, a także w wymianie handlowej między Polską a krajami Unii.

***

Plan pracy NIK na rok 1999 przewiduje w dziedzinie transportu i komunikacji przeprowadzenie następujących kontroli:

- Działalność organów zarządzających drogami w zakresie ograniczenia zagrożeń bezpieczeństwa ruchu - zbadane zostanie, jak zarządcy dróg reagują na sygnały o zagrożeniach w ruchu drogowym otrzymywane m.in. z policji o istnieniu miejsc niebezpiecznych, źle oznakowanych, nieoświetlonych itp.

- Restrukturyzacja Polskich Kolei Państwowych - przewiduje się skontrolowanie działań restrukturyzacyjnych w PKP, szczególnie rozliczania środków publicznych wydatkowanych na ten cel.

- Przystosowanie komunikacji pasażerskiej dla osób niepełnosprawnych.

- Funkcjonowanie transportu miejskiego w Warszawie.

- Realizacja ustawy o portach i przystaniach morskich.

- Realizacja postanowień ustawy o przedsiębiorstwie państwowym Polskie Koleje Państwowe.

- Realizacja opłat za zajęcie pasa drogowego.

6. Bezpieczeństwo państwa

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom jest podstawową powinnością każdego demokratycznego państwa. Chodzi nie tylko o ochronę granic przed agresorem zewnętrznym, ale także o spokój wewnętrzny - ład i porządek, bezpieczne warunki życia, pracy i zamieszkania. Tematyka tak obszernie rozumianego bezpieczeństwa publicznego znalazła odzwierciedlenie w wielu kontrolach Najwyższej Izby Kontroli w minionych latach. Spośród przeprowadzonych w 1997 r. przykładowo można wskazać kontrole: finansowania działalności Policji ze źródeł innych niż budżet państwa, organizacji i funkcjonowania systemu szkolnictwa wojskowego, a także kontrole przestrzegania zasad bezpieczeństwa ekologicznego.

W 1998 r. Izba wielokrotnie podejmowała badania dotyczące bezpieczeństwa państwa i obywateli. Do najważniejszych zaliczyć można kontrole: stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju, organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej, nadzoru nad przebiegiem zasadniczej służby wojskowej w czasie wolnym od zajęć.

Zapewnienie bezpieczeństwa i związane z nim przygotowania są obecnie szczególnie ważne ze względu na członkostwo Polski w NATO oraz przyszłe - w Unii Europejskiej.

<u>Kontrola stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r.</u> wykazała, że rząd nie miał wieloletnich ani rocznych planów działań zapobiegających skutkom powodzi. Nakłady inwestycyjne na budowle i urządzenia hydrologiczne nie zaspokajały potrzeb w tej mierze. Brakowało sprzętu ratowniczego lub był on niesprawny i przestarzały. Zawiódł system ostrzegania o zagrożeniach, zaś system łączności okazał się niesprawny. Nie zrealizowano w większości wniosków NIK przedstawionych w informacji z 1994 r. o wynikach kontroli realizacji zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową, zwłaszcza dotyczących zmian w obowiązującym prawie i dostosowania struktur organizacyjnych jednostek ochrony przeciwpowodziowej do zmienionej struktury administracji publicznej.

Kontrola miała na celu ocenę realizacji przez organy administracji rządowej i samorządowej, jednostki gospodarcze, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz komitety przeciwpowodziowe wszystkich szczebli zadań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Badaniami objęto 196 jednostek na obszarze 27 województw.

Kontrola wykazała, że do 1997 r. rząd nie opracował koncepcji ochrony przeciwpowodziowej i wieloletniego - na okres 20-30 lat - kompleksowego programu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju. Nie opracowywano także rocznych planów gospodarki wodnej w zakresie ochrony przed powodzią. Następowała systematyczna dekapitalizacja urządzeń przeciwpowodziowych. Zawiódł system ostrzegania o zagrożeniach, brak było koordynacji działań przeciwpowodziowych.

W latach 1993-1996 wybudowano lub zmodernizowano 338 km wałów przeciwpowodziowych, a więc przeciętnie 84,5 km rocznie, tj. o 75% więcej niż w latach 1990-1992. Chcąc ograniczyć skutki przyszłych powodzi należałoby jak najszybciej wybudować ok. 1300 km nowych obwałowań (długość istniejących wynosi ok. 9 tys. km) oraz zmodernizować ok. 1800 km.

Opieszale postępuje budowa zbiorników wodnych. W latach 1993-1997 oddano do eksploatacji zbiorniki o łącznej pojemności 383 mln m^3, w tym w 1997 r. zbiornik Czorsztyn-Niedzica na Dunajcu o pojemności 240 mln m^3 oraz zbiornik Siemianówka na Narwi, mogący pomieścić 79,5 mln m^3 wody. Pozostałe zbiorniki o pojemności 251 mln m^3 będą oddawane sukcesywnie do 2006 r., jednak stałe ograniczanie środków finansowych na ich realizację sprawia, że termin ten jest zagrożony.

Nienależycie utrzymane są obszary między wałem przeciwpowodziowym a korytem rzek. Rosnące tam drzewa i krzewy nie zapewniają swobodnego spływu wezbranych wód. W latach 1993-1996 okręgowe dyrekcje gospodarki wodnej (ODGW) wykonały czyszczenia międzywali na powierzchni 1560 ha, tj. zaledwie 6,7% obszaru pozostającego w ich zarządzie.

W pierwszym okresie powodzi zawiodła łączność kablowa i napowietrzna oraz telefonia bezprzewodowa. Kontakt między służbami biorącymi w akcji ratowniczej - wojskiem, strażą pożarną i policją za pomocą łączności radiowej był znacznie utrudniony, gdyż każda z nich miała przydzieloną inną częstotliwość.

Szwankował system łączności na wypadek stanów kryzysowych, m.in. powodzi. Ze względu na wysokie koszty eksploatacji w 1996 r. odstąpiono od budowy Narodowego Systemu Łączności. Nie opracowano jednak ogólnych zasad przygotowania środków łączności, ich zabezpieczenia i uruchamiania systemów zastępczych na wypadek stanów kryzysowych i awarii spowodowanych m.in. klęskami żywiołowymi.

Negatywnie oceniono przygotowanie przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej osłony hydrologiczno-meteorologicznej wobec zagrożeń powodziowych. Instytut zredukował liczbę stacji meteorologicznych oraz posterunków pomiarowych i wodowskazowych, ograniczając przy tym programy pomiarowe do pory dziennej. Instytut nie stworzył systemu pomiarowego i prognostycznego w oparciu o radary meteorologiczne. Z trzech stacji działał tylko radar w Legionowie; radar w Ramży k. Katowic ze względu na brak specjalistycznego oprogramowania nie został włączony do systemu, a radar we Wrocławiu nie został zmontowany z powodu przeciągającej się procedury lokalizacyjnej.

Główny Komitet Przeciwpowodziowy (GKP) nie zaktualizował planu operacyjnego bezpośredniej ochrony przed powodzią, nie dokonywał oceny akcji przeciwpowodziowych i nie formułował zadań oraz wniosków dla służb Komitetu i wojewódzkich komitetów przeciwpowodziowych.

W latach 1993-1997 nie zwoływano posiedzeń Prezydium GKP, a sekcja techniczna obradowała jedynie trzy razy. W 1/3 kontrolowanych wojewódzkich komitetów przeciwpowodziowych na ich czele nie stali wojewodowie. W części województw nie opracowywano rocznych planów pracy oraz planów operacyjnych bezpośredniej ochrony przeciwpowodziowej, a także nie prowadzono szkoleń i ćwiczeń z gminnymi komitetami przeciwpowodziowymi. Plany ewakuacyjne nie określały zakresu i kierunków ewakuacji ludności i dobytku. Brakowało sprzętu ratowniczego, miejsc poboru piasku. Nie istniały schematy łączności, a spisy numerów telefonów były nieaktualne. W 70% skontrolowanych gmin komitety nie prowadziły działalności informacyjnej o zagrożeniu powodziowym ani ocen stanu zabezpieczenia gmin przed powodzią.

W magazynach przeciwpowodziowych znajdował się przestarzały sprzęt, bez części zamiennych, nie nadający się częstokroć do użytku. Do końca 1997 r. nie uzupełniono braku sprzętu i materiałów zużytych w czasie powodzi w III kwartale 1997 r.

Nie zrealizowano większości wniosków NIK przedstawionych w informacji (z 1994 r.) o wynikach kontroli realizacji zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową, szczególnie dotyczących zmian w obowiązującym prawie i dostosowania struktur organizacyjnych jednostek ochrony przeciwpowodziowej do zmienionej struktury administracyjnej kraju. Zaniedbania w likwidacji skutków powodzi, zwłaszcza z lat 1993-1996, przyczyniły się do powiększenia rozmiaru szkód w czasie lipcowego kataklizmu w 1997 r.

Tragiczna powódź z tegoż roku (śmierć poniosły wówczas 54 osoby, a zniszczeniu uległo m.in. 480 mostów, 1300 km dróg) ukazała jednoznacznie, iż rozproszenie spraw dotyczących gospodarki wodnej między resorty ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa oraz rolnictwa i gospodarki żywnościowej, a częściowo także urzędy gmin oraz niewprowadzenie zlewniowego systemu zarządzania gospodarką wodną utrudniało koordynację działań i obniżało efektywność wydatkowanych środków finansowych.

Postulowane przez Izbę przedsięwzięcia o charakterze generalnym dotyczą przede wszystkim:

- opracowania przez Radę Ministrów wieloletniego programu ochrony przeciwpowodziowej kraju, utworzenia jednostki koordynującej działania w ochronie przeciwpowodziowej, zapewnienie środków finansowych pozwalających na zahamowanie dekapitalizacji budowli i urządzeń przeciwpowodziowych;

- uwzględnienia, w ramach opracowywanej Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, zagadnień związanych z ochroną przeciwpowodziową, w tym z wykorzystaniem naturalnych polderów, ochroną ich przed zabudową oraz określeniem form ich gospodarczego użytkowania;

- podjęcia przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa inicjatywy legislacyjnej w sprawie zmiany ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, w celu wprowadzenia obowiązku uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z właściwą dyrekcją gospodarki wodnej w zakresie określenia i zagospodarowania terenów zalewowych, dostosowanie struktury organizacyjnej ochrony przeciwpowodziowej oraz obowiązujących przepisów prawnych do istniejącej struktury administracji publicznej i systemu ekonomicznego;

- zapewnienia przez Ministra Łączności stworzenia systemu trwałej łączności na wypadek zagrożenia przeciwpowodziowego;

- określenia przez wojewodów, prezydentów, burmistrzów miast oraz wójtów nie obwałowanych obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, ograniczenie prowadzenia na nich zabudowy.

Kontrola doraźna stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi w dorzeczu Wisły w kwietniu 1998 r. wykazała, że działania większości jednostek uczestniczących w akcji przeciwpowodziowej prowadzone były prawidłowo, zwłaszcza przez Zespół Reagowania Kryzysowego powołany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, a także przez większość komitetów przeciwpowodziowych. Nadal jednak nie przeprowadzono nowelizacji przepisów dotyczących koordynacji działań przeciwpowodziowych. Główny Komitet Przeciwpowodziowy nie opracował planu operacyjnego bezpośredniej ochrony przed powodzią i nie wyegzekwował od podległych jednostek sprawozdań o szkodach powodziowych oraz wniosków w sprawie ich likwidacji. Nie uzupełniono wyposażenia w sprzęt ratowniczy magazynów komitetów przeciwpowodziowych. Środki przekazane na likwidację szkód spowodowanych przez powódź w 1997 r. były wielokrotnie niższe od potrzeb, a ponadto były przekazywane ze znacznym opóźnieniem.

Kontrola ta miała na celu m.in. ocenę zadań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej wynikających z ustawy Prawo wodne, stanu przygotowania na wypadek powodzi, przebiegu działań ratowniczych, funkcjonowania organów administracji i struktur przeciwpowodziowych oraz kierowania i koordynowania działaniami przeciwpowodziowymi. Kontrolę przeprowadzono na obszarze 4 województw. Badaniami objęto działalność: Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, 3 wojewodów oraz 9 zarządów gmin.

Kontrola wykazała, że akty prawne regulujące kompetencje organów państwowych, odpowiedzialnych za rozpoznanie zagrożeń klęskami żywiołowymi i katastrofami oraz działaniami ratowniczymi były niespójne, zwłaszcza w zakresie odpowiedzialności za podejmowane działania. Zgodnie z ustawą Prawo wodne właściwymi w zakresie bezpośredniej ochrony przed powodzią są komitety przeciwpowodziowe. Do zakresu działania Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego należało ustalenie dla uczestników akcji przeciwpowodziowych ogólnych zasad przygotowania organizacyjnego i środków niezbędnych do prowadzenia tych akcji, także dla wojska, policji i straży pożarnej.

Podobne kompetencje wynikają z ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, która m.in. nakłada na Ministra obowiązek koordynacji działań porządkowych i ratowniczych w razie klęsk żywiołowych oraz sprawowanie nadzoru nad działalnością Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej oraz Obrony Cywilnej. Oznaczało to zatem istnienie dwóch ośrodków obowiązanych do koordynowania działań ratowniczych.

Główny Komitet Przeciwpowodziowy nie opracował planu operacyjnego bezpośredniej ochrony przed powodzią i nie wyegzekwował od podległych jednostek sprawozdań dotyczących szkód powodziowych oraz wniosków w sprawie ich likwidacji. Do czerwca 1998 r. magazyny komitetów przeciwpowodziowych nie zostały wyposażone w sprzęt zużyty w podczas akcji powodziowej w lipcu 1997 r. oraz kwietniowej powodzi w 1998 r.

Działania ratownicze prowadzone w oparciu o zaktualizowane plany operacyjne przez wojewódzkie komitety przeciwpowodziowe w woj. rzeszowskim i lubelskim były prawidłowe. Terminowo ogłoszono alarm przeciwpowodziowy dla gmin zagrożonych powodzią, zapewniono współdziałanie jednostek wojska oraz służb medycznych, sanitarnych i weterynaryjnych. WKP w Krośnie nie zapewnił jednak mieszkańcom zagrożonych terenów i jednostkom ratowniczym pełnej i szybkiej informacji o stanie zagrożenia i podejmowanej akcji przeciwpowodziowej.

Gminne komitety przeciwpowodziowe na ogół skutecznie reagowały na zagrożenia, racjonalnie wykorzystując podległe siły i środki służb komunalnych, jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej i miejscową ludność. W niektórych gminach nie usunięto jednak przecieków w wałach przeciwpowodziowych, nie udrożniono przepustów oraz nie uszczelniono sieci kanalizacyjnej. Nie we wszystkich gminach utworzono też drużyny ratownicze. Gminy nie posiadały własnych magazynów przeciwpowodziowym z podstawowym wyposażeniem ratowniczym oraz wystarczającą liczbą telefonów bezprzewodowych.

Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej od 21 kwietnia wprowadził dyżury popołudniowe i nocne, co umożliwiło sporządzanie co trzy godziny informacji o sytuacji hydrologicznej i przekazywanie ich z takąż częstotliwością zainteresowanym odbiorcom. Instytut nie przygotował jednak oprogramowania umożliwiającego wykorzystanie radaru meteorologicznego w Ramży koło Katowic, a także nie zamontował radaru w Bolkowie koło Wrocławia.

Od lipcowego kataklizmu w 1997 r. nie poprawił się stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju. Nie zostały zwiększone nakłady na gospodarkę wodną, w tym na ochronę przed powodzią. W resorcie ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa postęp w usuwaniu szkód powodziowych powstałych w lipcu 1997 był niedostateczny. W 1997 r. usunięto bowiem szkody o wartości 57,6 mln zł, tj. zaledwie 4,2%. Środki przewidziane do wydatkowania w 1998 r. miały wynosić łącznie 303,4 mln zł, a do końca tegoż roku powinno być usuniętych 26,2% szkód powstałych w lipcu 1997 r. Do 6 czerwca Minister OŚZNiL otrzymał z rezerwy budżetowej na usuwanie skutków powodzi i przekazał jednostkom realizującym te zadania 97,8 mln zł, tj. 32,2% planowanej kwoty. Opóźnienia w przekazywaniu przez Ministra Finansów środków z rezerwy celowej na likwidację skutków powodzi uniemożliwiły prowadzenie w pełnym zakresie robót budowlanych w najlepszym do tego okresie, czyli w II i III kwartale 1998 r.

Przebieg powodzi wykazał, iż ustalenie centrum kierowania akcją przeciwpowodziową wymaga pilnego uregulowania. Ośrodkiem faktycznie sterującym akcją przeciwpowodziową był, powołany przez ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Zespół Reagowania Kryzysowego MSWiA. W jego pracach brali też udział przedstawiciele służb gospodarki wodnej, osłony hydrologiczno-meteorologicznej kraju i Głównego Komitetu Przeciwpowodziowego.

Najwyższa Izba Kontroli uznała, że niezależnie od konieczności wykonania wniosków przyjętych przez kontrolowane jednostki, niezbędne są także działania o charakterze generalnym, a przede wszystkim:

- Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa we współpracy z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji powinien spowodować podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu utworzenia spójnego systemu reagowania na klęski żywiołowe;

- wojewodowie powinni w trybie pilnym uzupełnić wyposażenie magazynów wojewódzkich komitetów przeciwpowodziowych w niezbędny sprzęt, zapewnić bezprzewodową łączność WKP z komitetami gminnymi;

- organy gminy powinny m.in. uaktualnić operaty przeciwpowodziowe, tworzyć i szkolić drużyny przeciwpowodziowe.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Izbę o podjęciu prac legislacyjnych w celu stworzenia warunków do zintegrowanego systemu ratowniczego kraju, a wojewodowie o realizacji, w miarę posiadanych środków, zadań związanych z zabezpieczeniem mieszkańców i ich mienia przed powodzią.

Minister Finansów za szczególnie ważne uznał opracowanie wieloletniego programu ochrony przeciwpowodziowej kraju.

<u>Kontrola organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej</u> wykazała, że struktury organizacyjne tej formacji oraz ich działania w czasie pokoju zostały zdeterminowane przez usytuowanie jej do końca 1996 r. w siłach zbrojnych z przeznaczeniem do wykonywania zadań głównie w razie zaistnienia konfliktu zbrojnego z użyciem broni masowego rażenia. Podważało to celowość działań podejmowanych przez obronę cywilną w czasie pokoju, szczególnie służących ochronie życia i mienia ludności oraz dóbr kultury.

Kontrola, która miała na celu ocenę stanu zorganizowania obrony cywilnej w odniesieniu do unormowań prawnych regulującej jej funkcjonowanie objęła 26 jednostek, w tym m.in. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Ministerstwo Gospodarki.

Utworzony w 1997 r. Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju nie podjął statutowej działalności w pełnym zakresie. Do połowy 1998 r. nie zorganizowano Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, a utworzone Centrum Doskonalenia Kadr Ochrony Ludności nie realizowało powierzonych mu zadań szkoleniowych.

W 1997 r. nie odbyły się żadne ćwiczenia obrony cywilnej o zasięgu krajowym, natomiast z planowanych 11 ćwiczeń wojewódzkich praktycznie odbyły się tylko trzy. We wszystkich przeprowadzonych ćwiczeniach dominowały metody teoretyczno-pokazowe kosztem poszczególnych czynności faktycznych. Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej z 21 lutego 1990 r. określa zadania obrony cywilnej z uwzględnieniem przynależności Polski do Układu Warszawskiego.

Około 70 proc. sprzętu będącego w dyspozycji obrony cywilnej powinno zostać wycofane, gdyż albo jest on przeterminowany, albo nieprzydatny w stosunku do aktualnych potrzeb ratowniczych i ochronnych. Jego użycie przewidywane było jedynie w razie zagrożenia wojennego z zastosowaniem na szeroką skalę broni masowego rażenia. Chodzi m.in. o indywidualne środki ochrony dróg oddechowych, pochodzący z lat pięćdziesiątych sprzęt rozpoznania skażeń chemicznych oraz promieniotwórczych.

Przebieg działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r. ujawnił braki w wyposażeniu w sprzęt. Brakowało sprzętu transportowego, łopat, środków łączności. Specjalistyczne formacje przeciwpowodziowe nie posiadały łodzi, lin, kamizelek ratunkowych, sprzętu łączności i oświetleniowego.

Budowle ochronne zapewniają schronienie jedynie dla 4 proc. ludności. W pełnej gotowości eksploatacyjnej znajdują się 9.994 schrony na ok. 1.201.937 miejsc. W 1997 r. oddano do użytku 10 schronów na 1.079 miejsc i 6 ukryć mogących pomieścić 546 osób. Na modernizację czeka 5.115 obiektów na 591.306 miejsc.

Do końca 1997 r. do formacji obrony cywilnej powołano 657.613 osób, z których ok. 70% przewidziano do wykonywania zadań specjalnych (m.in. likwidacji skażeń, pierwszej pomocy medycznej, ratownictwa chemicznego, łączności), a 30% do zadań ratownictwa ogólnego.

Szkolenie ludności w zakresie powszechnej samoobrony oraz ćwiczeń formacji obrony cywilnej realizowane było w ograniczonym zakresie. W większości skontrolowanych gmin szkoleń takich nie prowadzono, a niekiedy polegało ono jedynie na rozdawaniu ludności ulotek. Plany obrony cywilnej gmin nie spełniały wielu wymogów określonych w wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju dotyczących m.in. planowania zaopatrzenia w środki do likwidacji skażeń, ewakuacji ludności, ochrony dóbr kultury.

Struktury i zadania obrony cywilnej finansowane były w sposób niejednolity i nie pozwalający na ocenę efektywności wydatków. Od 1997 r. Szef Obrony Cywilnej Kraju nie uczestniczył w ich planowaniu i realizacji.

Ustalenia kontroli potwierdziły potrzebę powołania spójnego i skutecznego systemu obrony cywilnej na okres pokoju oraz wojny. Najwyższa Izba Kontroli wniosła:

Do Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie, aby Szef Obrony Cywilnej Kraju, jako właściwy centralny organ administracji rządowej, uczestniczył w planowaniu środków budżetowych przeznaczanych na obronę cywilną dla zapewnienia zgodności planów obrony cywilnej z realnymi możliwościami finansowymi państwa;

Do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wypracowanie koncepcji miejsca i zadań obrony cywilnej w systemie ratownictwa i reagowania na sytuacje kryzysowe oraz podjęcie działań na rzecz stosownych inicjatyw legislacyjnych, jednolicie regulujących kompetencje, struktury i zasady działania OC;

Do Szefa Obrony Cywilnej Kraju o:

- wytyczenie kierunków i planów działania obrony cywilnej stosownie do wymogów reformy administracyjnej państwa i przewidywanych zadań dla OC oraz standardów obowiązujących w tym zakresie w krajach Paktu Północnoatlantyckiego,

- opracowanie i wdrożenie koncepcji wykorzystywania i utrzymywania budowli ochronnych oraz jednoznaczne rozstrzygnięcie kwestii utrzymywania zapasowych stanowisk kierowania wojewodów i prezydentów miast, stosownie do potrzeb OC,

- ustalenie systemu szkolenia OC adekwatnego do realnych potrzeb w tym zakresie.

Kontrola nadzoru nad przebiegiem zasadniczej służby wojskowej w czasie wolnym od zajęć szkoleniowych wykazała m.in., że dokumenty określające porządek dnia, sporządzone według wzorca określonego przez Sztab Generalny Wojska Polskiego, nie uwzględniały niejednokrotnie specyfiki konkretnej jednostki. W efekcie tego porządek dnia był fikcją, a żołnierze w innym czasie niż przewidywały dokumenty wykonywali zajęcia służbowe, spożywali posiłki i udawali się na spoczynek. Stwierdzono nieuzasadnione różnicowanie żołnierzy ze względu na staż służby, zbyt daleko idącą uznaniowość i dowolność w ocenie przez służby dyżurne wypadku zaistnienia rażącego odstępstwa od regulaminowego toku służby. I tak np. w jednej z jednostek służba dyżurna nie odnotowała próby samobójstwa żołnierza służby zasadniczej. Niewystarczające były działania zapobiegające powstawaniu zjawisk patologicznych w pododdziałach. Zadowalające warunki zakwaterowania oraz sanitarno-higieniczne stwierdzono tylko w dwóch spośród 8 kontrolowanych jednostek wojskowych.

Ponadto badaniami objęto Ministerstwo Obrony Narodowej oraz zasięgnięto informacji m.in. w dowództwach rodzajów sił zbrojnych i Naczelnej Prokuraturze Wojskowej. Kontrola miała na celu zbadanie zasad i form nadzoru nad przebiegiem służby w czasie pozasłużbowym, a także ocenę rzetelności tego nadzoru z punktu widzenia zapobiegania zjawiskom patologicznym.

Z ustaleń kontroli wynika, że w jednej z jednostek porządek dnia nie uwzględniał wykonywania lotów, a w innej skoków spadochronowych w porze dziennej i nocnej. W kolejnej jednostce - wskutek braku powiązania czasu wolnego z czasem pełnienia służby wartowniczej - żołnierze kompanii ochrony mieli znacznie ograniczony czas wolny, a nawet okresowo byli go pozbawieni kosztem pełnienia wart. Odnotowano także nieuzasadnioną tendencję dowódców do ograniczania czasu wolnego w soboty i dni świąteczne.

Kontrola wykazała niedostateczną efektywność nadzoru służb dyżurnych. Nagminnym zjawiskiem było niesporządzanie meldunków z przebiegu służby. Przesłanką ich braku była chęć ukrywania zdarzeń, które miały miejsce w pododdziałach, zwłaszcza jeżeli rzutowały na ocenę dowództwa jednostki.

Zjawisko tzw. fali - polegające na nieformalnym zróżnicowaniu praw i obowiązków żołnierzy w toku służby (przywileje dla starszych stażem żołnierzy, obowiązki dla młodszych) - najczęściej występuje w porze nocnej lub w czasie wolnym od zajęć. Badania prokuratury wojskowej wskazują, że wszystkie przestępstwa popełnione w 1997 r. miały miejsce na terenie koszar, z reguły w rejonie zakwaterowania pododdziału, przy czym aż 97,6 proc. z nich nastąpiło w czasie wolnym od zajęć, w większości między godz. 22.00 a 24.00. Ponad 70 proc. przestępstw dokonanych zostało w warunkach niewłaściwego funkcjonowania służb dyżurnych. Czyny popełnione przez sprawców polegały m.in. na nadużyciu uprawnień w celu wyrządzenia dolegliwości podwładnym lub młodszym stopniem, ich uderzeniu, spowodowaniu uszkodzeń ciała lub rozstroju zdrowia.

Podejmowane przez dowódców działania zapobiegające powstawaniu zjawisk patologicznych były niewystarczające - zwraca uwagę NIK. Z reguły polegały one na tworzeniu jednolitych pododdziałów według dat wcielenia i zakwaterowania żołnierzy wedle tego klucza, ale nie wszyscy stosowali tę metodę, a ponadto warunki lokalowe nie zawsze na to pozwalały. Egzekwowanie przez dowódców przepisów prawa wobec naruszających dyscyplinę i porządek nacechowane było sporym liberalizmem w ocenie poszczególnych zdarzeń. Sprawcy przewinień na młodych służbą żołnierzach czuli się więc bezkarni. W jednej z jednostek dowódcy drużyn wprowadzili drastyczne zakazy siadania na taboretach i łóżkach, a naruszenie tych zakazów karane było „gaszeniem", czyli moczeniem umundurowania. Żołnierze przyłapani na paleniu papierosów zmuszani byli do palenia w maskach.

Ze względu na niedokładność i powierzchowność badań poborowych przez komisje lekarskie, na dowódcach jednostek, kadrze wychowawczej i lekarzach jednostek ciążył - z konieczności - obowiązek właściwej diagnozy stanu psychofizycznego wcielanych poborowych. Spośród 110 marynarzy wcielonych w kwietniu 1998 r. do jednostek jednej z flotylli u 25 stwierdzono stopień rozwoju umysłowego niższy od przeciętnego, u 5 upośledzenie intelektualne, u 4 pogranicze niedorozwoju umysłowego, a u 16 ociężałość umysłową. W 1997 r. w Marynarce Wojennej różnego rodzaju schorzenia i upośledzenia psychiczne stanowiły przyczynę 48,4 proc. przedterminowych zwolnień.

Według Dowództwa Marynarki Wojennej tak liczne przedterminowe zwolnienia z przyczyn zdrowotnych spowodowane były m. in. nieuwzględnieniem podstawowych badań psychologicznych w kryteriach zdrowotnych doboru do służby w specjalnościach morskich, brakiem podstaw prawnych do odsyłania do macierzystych wojskowych komend uzupełnień poborowych, u których podczas wcielania stwierdzono schorzenia uniemożliwiające odbywanie zasadniczej służby wojskowej. Dowódca Marynarki Wojennej uznał za irracjonalne przepisy Sztabu Generalnego WP dotyczące ograniczenia przedterminowych zwolnień z zasadniczej służby wojskowej.

Złe warunki zakwaterowania i zaniedbania w stanie higieny stwierdzono w większości kontrolowanych jednostek. W jednej z nich na kąpiel ok. 700 żołnierzy przewidziano tylko 3 godz. w tygodniu, mimo że połowa pryszniców była niesprawna.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli Izba wniosła do Ministra Obrony Narodowej o spowodowanie m.in.:

- egzekwowania przez komendantów wojskowych komend uzupełnień swoich uprawnień w zakresie rzetelnej oceny stanu zdrowia poborowych i właściwe kwalifikowanie na tej podstawie poborowych do jednostek wojskowych,

- kontynuowania przez dowódców jednostek wojskowych oceny przydatności poborowych do służby na konkretnych stanowiskach służbowych oraz podejmowanie niezbędnych przedsięwzięć organizacyjnych umożliwiających właściwą adaptację nowo wcielonych żołnierzy;

- dostosowania porządku dnia do specyfiki jednostek wojskowych i umieszczenie w tym porządku w szczególności tych zadań, które w zasadniczy sposób rzutują na przebieg i warunki służby wojskowej,

- opracowania i wdrożenia skutecznego nadzoru nad przebiegiem zasadniczej służby przez dowódców i służby dyżurne,

- zintensyfikowania działalności profilaktyczno-wychowawczej w celu podniesienia skuteczności w zapobieganiu występowania zjawisk patologicznych w jednostkach wojskowych;

- wyeliminowania zaniedbań w zakresie warunków zakwaterowania żołnierzy i stanu sanitarno-higienicznego w jednostkach.

<u>Kontrola przygotowania Policji do zwalczania przestępczości zorganizowanej</u> wykazała, że od 1996 r. do 1998 r. (do czasu zakończenia kontroli NIK), struktury Policji do walki z przestępczością zorganizowaną były zdekoncentrowane. W ocenie NIK dekoncentracja tych struktur osłabiała efektywność pracy Policji w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz utrudniała koordynację podejmowanych działań. Po zakończeniu kontroli NIK, na podstawie zarządzenia Komendanta Głównego Policji, z dniem 1 grudnia 1998 r. utworzono ponownie skoncentrowany pion do walki z przestępczością zorganizowaną.

Odnośnie stanu kadr w pionie do walki z przestępczością zorganizowaną stwierdzono znacznie lepsze przygotowanie zawodowe funkcjonariuszy pionu w stosunku do pozostałych policjantów. Krytycznie natomiast oceniono dużą płynność kadr w tym pionie.

Stwierdzono braki w systemie kontroli wewnętrznej oraz w zakresie ochrony tajemnicy państwowej i służbowej.

Ustalono, że szczególne uprawnienia ustawowe w zakresie wykorzystywania środków operacyjnych (art. 19, 19a, 20a ustawy o Policji) wykorzystywane były w ograniczonym stopniu.

<u>Kontrola Strategicznego Programu Rządowego „HUZAR”</u> wykazała szereg nieprawidłowości oraz opóźnień w realizacji tego programu, w tym dotyczących wyboru dostawcy przeciwpancernego pocisku kierowanego, przewidzianego na uzbrojenie śmigłowca. Stwierdzone nieprawidłowości nie dają jednak podstaw faktycznych i prawnych do kwestionowania zasadności programu, podjętych podczas negocjacji w sprawie wyboru dostawcy przeciwpancernego pocisku kierowanego oraz celowości prowadzenia z nim dalszych rozmów.

Izba skierowała szereg wniosków do Ministra Obrony Narodowej, Ministra Gospodarki oraz Przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych - zmierzających do przyspieszenia realizacji programu. Wskazała również na warunki, od spełnienia których powinno być uzależnione zawarcie kontraktu na dostawy przeciwpancernego pocisku kierowanego.

Izba wskazała też na konieczność pilnego uruchomienia zamówienia publicznego na dostawę systemu obserwacyjno-celowniczego oraz integratora, stanowiących istotną część ww. programu.

Inny wniosek dotyczył konieczności uznania wyników przeprowadzonego w 1995 r. przetargu na dostawę uzbrojenia artyleryjskiego oraz poinformowania firmy, która ten przetarg wygrała.

Z uwagi na to, że kontrola dotyczyła spraw stanowiących tajemnicę państwową, jej szczegółowe wyniki objęte są klauzulą tajności.

Z ustaleniami kontroli SPR „HUZAR” zostali zapoznani: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej oraz Przewodniczący Sejmowej Komisji Obrony Narodowej.

<u>Kontrola realizacji umowy na dostawę i modernizację samolotów I-22 IRYDA dla Sił Zbrojnych RP</u> wykazała opóźnienia i nieprawidłowości w realizacji umowy, w tym zwłaszcza w zakresie prac badawczo-rozwojowych. Wykazała również nierzetelności w jej finansowaniu oraz prawdopodobieństwo zaistnienia przestępstwa karalnej niegospodarności, związanej z niewłaściwym wykorzystaniem części środków budżetowych przeznaczonych na realizację tej umowy.

Izba skierowała wnioski do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej zmierzające do rozstrzygnięcia kwestii przeznaczenia z budżetu państwa niezbędnych środków umożliwiających zakończenie rozpoczętych już prac oraz podjęcia decyzji co do dalszej realizacji programu IRYDA, przy uwzględnieniu interesu Skarbu Państwa i potrzeb Sił Zbrojnych RP. Ponadto skierowano stosowne zawiadomienia do organów ścigania i nadzoru bankowego oraz kontroli skarbowej.

Z uwagi na to, że kontrola dotyczyła spraw stanowiących tajemnicę państwową, jej szczegółowe wyniki objęte są klauzulą tajności.

Z ustaleniami kontroli realizacji umowy na dostawę i modernizację samolotów I-22 IRYDA dla Sił Zbrojnych RP zostali zapoznani: Prezydent RP, Marszałek Sejmu i Senatu, Prezes Rady Ministrów i Wiceprezes Rady Ministrów-Minister Finansów, Minister Obrony Narodowej oraz Przewodniczący Sejmowej i Senackiej Komisji Obrony Narodowej.

***

Badania przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w 1998 r. potwierdziły konieczność podjęcia niezbędnych działań mających na celu przede wszystkim:

W zakresie zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju:

- **Opracowanie wieloletniego programu ochrony przeciwpowodziowej kraju - badania Najwyższej Izby Kontroli wykazały, że ochrona przeciwpowodziowa, aby mogła być skuteczna, wymaga długofalowego programowania oraz wielokierunkowego współdziałania administracji rządowej wszystkich szczebli i organów gmin, zaś ostatnie powodzie jednoznacznie udowodniły, że brak takiego programu uniemożliwia skuteczną ochronę przed kataklizmem.**

- **Jednoznaczne określenie centrum odpowiedzialne za koordynację i kierowanie akcją przeciwpowodziową - brak spójnego systemu reagowania na klęski żywiołowe powoduje powielanie struktur, planów i przedsięwzięć organizacyjnych, prowadzi do chaosu kompetencyjnego, opóźnia podejmowanie decyzji i osłabia efektywność działań.**

- **Zapewnienie corocznie środków finansowych w wysokości umożliwiającej przynajmniej zahamowanie procesu dekapitalizacji budowli i urządzeń przeciwpowodziowych - takie m.in. postulaty NIK przedstawiła w informacji o wynikach przeprowadzonej w 1993 r. kontroli realizacji zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową; wnioski wynikające z tej kontroli w większości nie zostały zrealizowane.**

- **Uporządkowanie przepisów prawnych regulujących kompetencje organów państwowych, odpowiedzialnych za rozpoznanie zagrożeń klęskami żywiołowymi.**

W zakresie organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej:

• Ustalenie spójnego i skutecznego systemu obrony cywilnej na okres pokoju oraz wojny - w ocenie Izby brak jest obecnie jednoznacznych uregulowań prawnych sytuujących tę formację w systemie ratownictwa i bezpieczeństwa państwa, jasno precyzujących kompetencje i zasady jej działania.

W zakresie kontroli nad przebiegiem zasadniczej służby wojskowej w czasie wolnym od zajęć:

• Wzmożenie działalności profilaktyczno-wychowawczej w celu skuteczniejszego zapobiegania zjawiskom patologicznym w jednostkach wojskowych, w szczególności związanych z tzw. „falą" - zjawisko „fali", uwarunkowane także czynnikami występującymi poza obszarem oddziaływania wojska, sprzyja nasilaniu negatywnych wzorców zachowań wśród młodych ludzi będących w nowym środowisku.

***

W planie pracy Najwyższej Izby Kontroli na 1999 r. przewiduje się podjęcie następujących kontroli związanych z problematyką bezpieczeństwa państwa:

- Wykorzystanie środków budżetowych przez policję.
- Ochrona granic państwowych.,
- Reakcja policji na zgłoszenia o przestępstwach i zaginięciach osób.
- Zabezpieczenie logistyczne mobilizacyjnego rozwinięcia Sił Zbrojnych RP do etatu wojennego,
- Szkolenie żołnierzy zawodowych w związku z przystąpieniem do NATO.

7. Działalność państwa w sferze socjalnej

Realizacja zadań państwowych w zakresie bezpieczeństwa socjalnego obywateli jest od lat przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Chodzi tu bowiem o wypełnianie przez organy państwa obowiązków odnoszących się do osób w różny sposób doświadczonych przez los i potrzebujących pomocy, np. z tytułu sieroctwa, niepełnosprawności, wieku czy choroby. Prawidłowa realizacja zadań administracji i służb państwowych w tym obszarze jest szczególnie ważna ze społecznego punktu widzenia. Jest również ważna ze względów ekonomicznych, na szeroko rozumianą pomoc i opiekę społeczną kierowane są bowiem znaczne środki publiczne, które powinny być jak najlepiej wykorzystane. Marnotrawstwo środków publicznych jest naganne w każdym obszarze ich wydatkowania, ale w sferze społecznej w szczególności. Skala potrzeb przekracza tu bowiem realne możliwości ich zaspokojenia.

Kierując się wspomnianymi wyżej względami społecznymi, a także i przesłankami ekonomicznymi, Izba w minionych latach przeprowadziła ważne i budzące żywe zainteresowanie opinii społecznej kontrole dotyczące między innymi zapobiegania zjawisku bezdomności, funkcjonowania domów dziecka, przestrzegania praw pacjentów w publicznej służbie zdrowia, realizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. W 1998 r. przeprowadzono kilka kolejnych ważnych kontroli, dotyczących sfery zabezpieczenia socjalnego obywateli.

Kontrola tworzenia i utrzymania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wykazała głębokie nieprawidłowości w wydatkowaniu środków Funduszu na te cele. Mimo przeznaczenia w latach 1995-97 ponad 578 mln zł na tworzenie nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, liczba takich osób poszukujących pracy zmniejszyła się zaledwie o kilka tysięcy (przy następującej w tych latach wyraźnej poprawie sytuacji ogólnej na rynku pracy).

Uznaniowe zasady dofinansowania miejsc pracy przerodziły się w dowolność, nie było jasnych kryteriów dofinansowania. Wysokość udziału środków PFRON w kosztach tworzenia nowych miejsc pracy była bardzo zróżnicowana, a stopień niepełnosprawności zatrudnionych osób nie był podstawą do określania poziomu refundacji tych kosztów. Zakłady pracy chronionej niejednokrotnie przeznaczały środki z zakładowych funduszy rehabilitacji na finansowanie własnego rozwoju, z bardzo luźnym związkiem lub zgoła bez żadnego związku z troską o osoby niepełnosprawne. Ze środków zakładowych funduszów finansowano np. zakup samochodów czy kosztowne wyposażenie stanowisk pracy, na których potem pracowały osoby nie będące niepełnosprawnymi. W zatrudnianiu preferowane były osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności, a liczba osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, która znalazła zatrudnienie dzięki wsparciu środków Funduszu, była znikoma. W znacznej części kontrolowanych zakładów pracy chronionej, mimo uzyskanego wsparcia środkami PFRON, liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych zmniejszyła się. Wiele zakładów pracy chronionej nie realizowało swoich podstawowych obowiązków w zakresie zabezpieczenia odpowiednich warunków pracy zatrudnionym tam osobom niepełnosprawnym.

Ponadto Izba dostrzegła w toku tej kontroli niekonstytucyjną nierówność w systemie pomocy dla osób niepełnosprawnych, preferowana jest bowiem pomoc dla niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej, podczas gdy niepełnosprawni zatrudnieni w innych zakładach mają wielokrotnie mniejsze możliwości uzyskania tej pomocy.

Kontrola miała na celu dokonanie oceny działań podejmowanych w tym zakresie, zwłaszcza na rzecz zapewnienia odpowiednich warunków pracy, utrzymania miejsc zagrożonych likwidacją i gospodarowania przeznaczonymi na ten cel środkami Funduszu oraz wykorzystania zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej. Badaniem objęto 257 jednostek, w tym zakłady pracy chronionej, zakłady pracy nie posiadające statusu z.p.ch., wojewódzkie urzędy pracy - wojewódzkie ośrodki zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, rejonowe urzędy pracy, biuro i oddziały terenowe PFRON, Biuro Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych w MPiPS.

Nieprawidłowości, dotyczące działalności i wydatkowania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) w zakresie tworzenia i utrzymywania miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych, ujawniano od 1992 r., gdy badano funkcjonowanie tworzących się struktur organizacyjnych PFRON i wojewódzkich ośrodków, w 1994 r. przy kontroli dochodów i wydatków Funduszu, w tym wydatków na tworzenie nowych miejsc pracy, pożyczki dla osób niepełnosprawnych oraz tworzenie i działalność warsztatów terapii zajęciowej oraz przy corocznych kontrolach wykonania planów finansowych Funduszu, objętych ustawami budżetowymi. Wnioski wskazywały na potrzebę określenia zasad i trybu refundowania kosztów organizacji nowych miejsc pracy, uregulowania procedury dokumentowania tych kosztów, uporządkowania kompetencji różnych organów administracji państwowej w zakresie zatrudniania i rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz gospodarowania środkami Funduszu, ustanowienia obowiązku kontroli nowo utworzonych miejsc pracy - pod kątem ich dostosowania do stanu zdrowia inwalidy i zapewnienia mu rehabilitacji oraz wskazania podmiotu, który ten obowiązek ma realizować. W 1997 r. utrzymywały się jednak negatywne tendencje w działalności PFRON, zwłaszcza w zakresie finansowania zakładów pracy chronionej (z.p.ch.), w celu utrzymania zagrożonych likwidacją miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych.

W latach 1995-1997 wydatki PFRON na utworzenie 41,8 tys. nowych stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych wyniosły 578,5 mln zł, a więc średnio 13.825 zł na jedno stanowisko. Udział środków PFRON w kosztach tworzenia nowych stanowisk był zróżnicowany: od 5 tys. do przeszło 30 tys. zł. Wysokość refundacji zależała od wyników negocjacji między wojewódzkimi ośrodkami zatrudnienia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych a wnioskodawcami. Niektórym pracodawcom refundowano 100% poniesionych kosztów (często bez uzasadnienia), innym zaś mniej niż połowę, a stopień niepełnosprawności przyszłych pracowników nie był przesłanką braną pod uwagę przy określaniu poziomu refundacji. Ujawniono przy tym przypadki tworzenia relatywnie kosztownych stanowisk pracy, np. dla konwojenta z lekkim stopniem niepełnosprawności - zakupu samochodu ciężarowego za 29 tys. zł lub dla pomocy kuchennej - pełnego wyposażenia kuchni za 28 tys. zł.

Spośród osób niepełnosprawnych skierowanych do pracy na nowo utworzonych stanowiskach, aż 82% stanowiły osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności, czyli dawna III grupa inwalidzka, 16,4% ze stopniem umiarkowanym i zaledwie 1,3% ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Zatrudniając w większości osoby nieznacznie upośledzone, zakłady kierowały się głównie interesem ekonomicznym, co stoi w sprzeczności z celami, do realizacji których zostały utworzone.

Tylko co dziesiąty z kontrolowanych zakładów wydatkował środki zakładowych funduszy rehabilitacji niepełnosprawnych w całości zgodnie z celami, zaś przeszło 50% zakładów tylko w połowie. Ze środków tych finansowano działalność bieżącą, opłaty za energię elektryczną i cieplną oraz inwestycje nie związane z rehabilitacją niepełnosprawnych.

W co ósmym ze skontrolowanych z.p.ch., mimo znacznej pomocy finansowej, zatrudnienie osób niepełnosprawnych zmniejszyło się. Uzyskiwane dodatkowe środki kierowane były na cele ogólnozakładowe, a przyrost liczby osób niepełnosprawnych był niższy od przyrostu liczby pracowników pełnosprawnych. Jednak w większości zakładów pracy wzrost ten nastąpił w sytuacji zaangażowania znacznych środków PFRON przekazywanych w różnej formie poszczególnym beneficjentom Funduszu. Na przykład w Zakładach „Tele-Fonika" w Myślenicach w 1997 r. ze środków Funduszu zaangażowano w przeliczeniu na 1 zatrudnioną osobę niepełnosprawną 324,2 tys. zł.

Co trzeci z kontrolowanych zakładów, otrzymujących pożyczki PFRON lub dotacje na utrzymanie zagrożonych likwidacją stanowisk pracy, nie dotrzymywał zobowiązań, dotyczących utrzymania zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez określony czas i na określonym poziomie oraz przedstawienia programu restrukturyzacji, którego wdrożenie zapewniało poprawę sytuacji ekonomicznej z.p.ch. PFRON nie podejmował skutecznych działań w celu wyegzekwowania przekazanych środków, a nawet udzielał takim zakładom kolejnych dofinansowań lub pożyczek.

Według szacunku NIK, środki, jakimi dysponował PFRON w 1997 r., pozwalały przeznaczyć na rehabilitację 1 osoby niepełnosprawnej zatrudnionej w z.p.ch. od 12,9 tys. zł do 25 tys. zł, natomiast dla pozostałych osób niepełnosprawnych (zatrudnionych poza z.p.ch., bezrobotnych lub nie pracujących) ok. 180 zł. Nierówność ta ma swe źródło w rozwiązaniach ustawowych.

Należy podkreślić, że żaden organ państwa nie dysponuje udokumentowaną i pełną wiedzą o wielkości środków gromadzonych na wszystkich zakładowych funduszach rehabilitacji w z.p.ch., a także o sposobie dysponowania nimi przez prowadzących te zakłady. Z przeprowadzonych obliczeń szacunkowych wynika, że w 1997 r., w związku z preferencyjnym systemem podatkowym, z.p.ch. mogły uzyskać na zakładowych funduszach rehabilitacji wpływy w wysokości 2,4 mld zł. Na jedną osobę niepełnosprawną zatrudnioną w tych zakładach przypadałoby więc ok. 16,2 tys. zł.

Stwierdzono uszczuplenia i nieprawidłowe wydatki łącznie w wysokości 20,7 mln zł (zaliczenia przez pracodawców w ciężar zakładowych funduszy rehabilitacji różnych wydatków, w tym inwestycyjnych, nie kwalifikujących się do pokrycia z tych środków).

Do Zarządu i Rady Nadzorczej PFRON wnioskowano o przeciwdziałanie nadmiernemu wzrostowi kosztów tworzenia nowych miejsc pracy, egzekwowanie od z.p.ch. realizacji umów (utrzymanie liczby miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych przez cały okres obowiązywania umowy), przyznawanie dofinansowania na utrzymanie zagrożonych likwidacją miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych pod warunkiem realizacji programu restrukturyzacji z.p.ch.

We wnioskach skierowanych do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej zwrócono uwagę na potrzebę dokonania analizy przyczyn zmniejszenia się w 1997 r. liczby utworzonych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych i wyciągnięcia z tego faktu wniosków.

Najwyższa Izba Kontroli zalecała także znowelizowanie przepisów (art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r.), przez włączenie obowiązku odprowadzania przez pracodawców prowadzących z.p.ch. na wydzielony rachunek bankowy, zamiast dotychczasowych 10% - 100% wpływów zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

Wymaga rozważenia dokonanie zmian przepisów obowiązującej ustawy, nasuwających wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP, w sposób eliminujący zasadniczą nierówność szans osób niepełnosprawnych, zatrudnionych w z.p.ch. i pozostałych osób niepełnosprawnych.

<u>Kontrola finansowania przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych likwidacji barier architektonicznych</u> wykazała, że środki te (ok. 117 mln zł w latach 1995-97) stanowią nieznaczną i z roku na rok malejącą część wydatków Funduszu. Limity tych środków były w kolejnych latach wykorzystane tylko w części, na poziomie ok. 70%. Brak było rozeznania istniejących potrzeb w zakresie usuwania barier architektonicznych i koncepcji ich zaspokojenia, nie było też odpowiedniej akcji informacyjnej o możliwości uzyskania wsparcia na ten cel. Pewna część wydatków (ok. 0,5 mln zł) została wykorzystana na sfinansowanie remontów, nie będących w żadnym związku z usuwaniem barier architektonicznych.

Kontrola ta miała na celu dokonanie oceny finansowania tych zadań przez Fundusz, prawidłowości przyznawania, wydatkowania i rozliczania środków przeznaczonych na ich realizację. Badaniem objęto 149 jednostek, w tym Zarząd i Oddziały PFRON, Biuro Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych w MPiPS, Wojewódzkie Urzędy Pracy i jednostki, które uzyskały dofinansowanie realizacji tych zadań z Funduszu (zespoły opieki zdrowotnej i szpitale, urzędy wojewódzkie, urzędy miejskie i gminne, domy i ośrodki pomocy społecznej).

W zakresie finansowania przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)[6] likwidacji barier architektonicznych, w tym prawidłowości przyznawania, wydatkowania i rozliczenia środków na realizację tych zadań, stwierdzono szereg nieprawidłowości.

Ogółem w latach 1995-1997 wydatki Funduszu na likwidację barier architektonicznych wyniosły 117.171 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli krytyczne oceniła zmniejszanie kwot środków wydatkowanych na te zadania w kolejnych latach (w 1995 r. - 4,65%, w 1996 r. - 5,1%, w 1997 r. - 2,5%, a w 1998 r. - 2,01% ogółu środków PFRON). Negatywnie należy ocenić również fakt niewykorzystywania przyznanych limitów (w latach 1995-1997 wykorzystanie kształtowało się na poziomie 70,9%), co świadczy o braku całościowej koncepcji przyznawania i wykorzystywania środków. Podstawową przyczyną niewykorzystania środków był brak rozeznania przez WUP-WOZiRON rzeczywistych potrzeb i możliwości realizacji zadań przez wnioskodawców. To z kolei spowodowane było m.in. niepodjęciem współpracy z organami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami osób niepełnosprawnych, w celu ustalenia potrzeb w zakresie likwidacji barier architektonicznych i odpowiedniej akcji informacyjnej wśród osób niepełnosprawnych o możliwości uzyskania pomocy finansowej ze środków Funduszu. Występowały różnice między zgłaszanymi potrzebami, wielkością przekazywanych przez PFRON środków, a ich rzeczywistym wykorzystaniem. Wątpliwości budzi zwłaszcza przyznanie w pierwszej kolejności - poza limitem - kwoty 16 mln zł na likwidację barier w budynkach urzędów pracy.

Analiza działalności kontrolnej prowadzonej przez PFRON w zakresie zadań finansowanych ze środków Funduszu wykazała także brak skutecznego nadzoru nad wykorzystaniem przekazanych środków i egzekwowania od wnioskodawców wykonywania postanowień zawartych umów. Stwierdzono przypadki naruszania prawa budowlanego, prawa budżetowego i ustawy o zamówieniach publicznych oraz postanowień umów o dofinansowanie.

---

[6] Działalność PFRON jest przedmiotem regularnych kontroli NIK: w 1992 r. badano funkcjonowanie tworzących się struktur organizacyjnych PFRON i wojewódzkich ośrodków, w 1994 r. - dochody i wydatki Funduszu, w tym wydatki na likwidację barier architektonicznych, w r. 1995 i 1996 - w ramach kontroli budżetowych, a w 1997 r. - odrębną kontrolą - wykonanie planu finansowego Funduszu.

W szczególności, w 6% kontrolowanych jednostek dofinansowanie z WUP -WOZiRON w kwocie 483 tys. zł wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem (z tego, np. w ZOZ zamiast likwidacji barier sfinansowano kosztem 186,6 tys. zł remonty: brudowników, ubikacji i łazienek dla personelu w oddziałach szpitalnych, kuchenek oddziałowych, pokojów pielęgniarskich, gabinetów lekarskich, a także wyłożenie nowych wykładzin podłogowych w salach dla chorych, w Wojewódzkim Ośrodku Kultury sfinansowano - kosztem 10,7 tys. zł wykonanie sufitów podwieszanych, ścianek działowych, zakup sprzętu oświetleniowego, w Muzeum Kultury Ludowej 7,5 tys. zł przeznaczono na bieżące wydatki).

Pomimo tych nieprawidłowości w efekcie realizacji umów w kontrolowanych jednostkach wykonano m.in.: 40 pochylni lub podjazdów umożliwiających dostanie się do budynku, 38 szyby windowe bądź zamontowano windy, 178 adaptacji wejść (co polegało np. na montażu drzwi automatycznych, poszerzeniu drzwi, wymianie drzwi wewnętrznych), 53 adaptacje łazienek i sanitariatów, 27 modernizacje ulic (np. wyrównanie poziomów, sygnalizacja dźwiękowa i świetlna) oraz przystosowywano dla niepełnosprawnych pomieszczenia szkolne.

Stwierdzono nieprawidłowe wydatki i uszczuplenia łącznie w wysokości 1.754.479 zł w odniesieniu do wydatków PFRON, budżetów wojewodów i samorządów.

Bezpośrednim skutkiem kontroli było m.in zastosowanie sankcji karnych wobec 12 osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości. Wniosek pokontrolny, dotyczący stworzenia systemu skutecznego nadzoru nad przyznawaniem środków i realizacją zadań przez Oddziały PFRON, został zrealizowany w ten sposób, że Zarząd PFRON przyjął uchwałę w sprawie kompleksowych zasad kontroli.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli uznała za celowe wznowienie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do wprowadzenia w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych delegacji dla Ministra Pracy i Polityki Socjalnej do uregulowania, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad i trybu przyznawania dofinansowania likwidacji barier architektonicznych ze środków PFRON.

<u>Kontrola działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie prewencji rentowej</u> wykazała między innymi, że ZUS podjął tę działalność bez odpowiedniego przygotowania organizacyjnego i prawnego (rozpoczęto działalność mimo braku stosownego rozporządzenia wykonawczego). Środki na prewencję rentową planowano w nadmiernej wysokości. Nieprawidłowo zawarte zostały umowy z ośrodkami rehabilitacyjnymi, zastrzeżenia budziła m.in. nieprecyzyjność niektórych postanowień tych umów, nierzetelna była sprawozdawczość co do liczby osób rehabilitowanych.

Przedmiotowa kontrola miała na celu dokonanie oceny działań ZUS, związanych zwłaszcza z zapewnieniem rehabilitacji leczniczej osobom zagrożonym trwałą lub długoterminową niezdolnością do pracy, oceny stopnia realizacji innych zadań związanych z prewencją rentową, o których mowa w art. 11 ust. 2 pkt 3-5 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych oraz prawidłowości wykorzystania środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przeznaczonych na ten cel. Badaniem objęto 26 jednostek, w tym Centralę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, państwowe przedsiębiorstwa uzdrowiskowe i szpital kliniczny podległe Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej, zakłady opieki zdrowotnej podległe wojewodom oraz sanatoria branżowe, utworzone i utrzymywane przez organizacje związkowe i inne podmioty.

Kontrola działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie prewencji rentowej wykazała, że te ustawowe zadania nie były realizowane w sposób rzetelny i legalny. ZUS zawierając umowy z 30 ośrodkami rehabiltacyjnymi nie był przygotowany do rozpoczęcia działalności w zakresie rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej, ani pod względem prawnym (brak rozporządzenia wykonawczego Rady Ministrów do ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych w zakresie prewencji rentowej), ani pod względem organizacyjnym.

Planowanie środków finansowych przewyższało rzeczywiste potrzeby: przewidziane w 1996 r. wydatki na prowadzenie prewencji rentowej zostały wykonane zaledwie w 15% (7.477 tys. zł), w tym wydatki na rehabilitację leczniczą stanowiły tylko 8,3% środków planowanych na ten cel. W 1997 r. wykonano 41% planu wydatków na prewencję rentową (18.671 tys.).

W grudniu 1995 r. ZUS zawarł „umowy wstępne" z 30 ośrodkami rehabilitacyjnymi i przekazał im łączną kwotę 6.570 tys. zł na prowadzenie rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej. Nie negując celowości wydatkowania tych środków, odnotować należy, że ich przekazanie nastąpiło z naruszeniem prawa (przed wydaniem przepisów wykonawczych), a umowy sformułowane były nieprecyzyjnie (nie uwzględniono stawki osobodnia, zakresu usług, sposobu i terminu rozliczeń). Przy wyborze ośrodków rehabilitacyjnych ZUS pominął procedury określone w ustawie o zamówieniach publicznych z dnia 10 czerwca 1994 r. Środki finansowe przekazane zostały do ośrodków rehabilitacyjnych bez wyraźnie sprecyzowanych kryteriów, w sposób wskazujący na uznaniowy charakter ich podziału (rozbieżność kwot w przeliczeniu na 1 łóżko od 1 do 8 tys. zł).

ZUS rozpoczął kierowanie ubezpieczonych na rehabilitację leczniczą dopiero w styczniu 1996 r. i tylko do 5 ośrodków rehabilitacyjnych. Wykorzystanie miejsc w ośrodkach było bardzo niskie: w I kwartale 1996 r. wynosiło 13,7%, w następnym kwartale - 34,6%, w całym roku 1996 - 30,5%, a w I półroczu 1997 - 52,3%. Kierowano ubezpieczonych do ośrodków odległych od ich miejsca zamieszkania, np. z województwa nowosądeckiego do PP „Uzdrowisko Nałęczów", podczas gdy w PP „Uzdrowisko Rabka" w tym samym czasie brak było pacjentów. Do niektórych ośrodków w ogóle nie kierowano pacjentów.

W roku 1996 w 12 ośrodkach, a w I półroczu 1997 r. w 8 ośrodkach (spośród 25 skontrolowanych) koszty rehabilitacji zostały pokryte w całości, pomimo zobowiązania ZUS wyłącznie do ich częściowego pokrywania.

Wbrew obowiązkowi, nałożonemu przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 1996 r., ZUS nie zawarł z 10 przedsiębiorstwami uzdrowiskowymi porozumień, określających zasady kierowania na rehabilitację i pokrywania części kosztów. Porozumienia zawarte natomiast nie określały sposobu ustalania należności za udzielone świadczenia i dokonywanie rozliczeń.

Przy braku kontroli ze strony ZUS, ośrodki rehabilitacyjne nie przestrzegały postanowień zawartych umów odnośnie przedłużania czasu rehabilitacji, standardów usług rehabilitacyjnych, terminowego nadsyłania „Informacji o leczeniu rehabilitacyjnym" oraz wydatkowania środków zgodnie z określonymi celami. Stwierdzono opłacanie ze środków przekazanych przez ZUS zakupów inwestycyjnych, remontów, opłat za energię elektryczną, gaz, wodę, podatki oraz składek na ubezpieczenia społeczne, bądź też przekazywanie tych środków na lokaty terminowe. Część ośrodków nie prowadziła terapii przewidzianej w umowie lub prowadziła zajęcia rehabilitacyjne mniej niż w dwóch cyklach dziennych i w wymiarze niższym niż 5 godzin dziennie dla jednego pacjenta, nie posiadała wymaganej bazy leczniczo-zabiegowej, a pokoje dla pacjentów nie spełniały wymogów.

Analiza efektywności rehabilitacji określona procentowym wskaźnikiem ilości orzeczeń „zdolny do pracy zarobkowej" do liczby osób rehabilitowanych wykazała znaczne jej zróżnicowanie w poszczególnych ośrodkach (od 95% do 28,5%).

ZUS prowadził nierzetelnie dokumentację dotyczącą przebiegu rehabilitacji, o czym świadczą zawyżone dane o liczbie osób rehabilitowanych. Prezes ZUS stwierdziła, że w I półroczu 1996 r. rehabilitowano 7.855 osób, podczas gdy z ustaleń kontroli wynika, iż faktycznie w okresie tym poddano rehabilitacji 3.455 osób.

Stwierdzono uszczuplenia finansowe ogółem w kwocie 188.939 zł., z czego większość została odzyskana.

W informacji o wynikach kontroli działalności ZUS w zakresie prewencji rentowej, zawarty został wniosek o podjęcie działań o charakterze legislacyjnym w zakresie kontroli zasadności orzeczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy. Wnioskowano dokonanie zmian systemowych stwarzających możliwość przeprowadzenia badania kontrolnego przez lekarza ZUS, a także możliwość przerwania wypłaty zasiłku chorobowego w przypadku, gdy ubezpieczony w wyniku badania kontrolnego okaże się zdolny do pracy.

Artykuł 59 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa wprowadził wnioskowaną przez NIK kontrolę orzeczeń o czasowej niezdolności do pracy przez lekarzy orzeczników ZUS.

Wnioski pokontrolne skierowane do ZUS dotyczyły m.in. pokrywania tylko części, a nie całości kosztów rehabilitacji leczniczej (zgodnie z przepisami wspomnianej ustawy i rozporządzenia RM), zawarcia z państwowymi przedsiębiorstwami uzdrowiskowymi wymaganych przepisami porozumień oraz doprowadzenia do zgodności z przepisami porozumień zawartych poprzez określenie sposobu ustalania należności za udzielone świadczenia i dokonywanie rozliczeń. a także przestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy zlecaniu usług w zakresie rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej.

Dyrektorzy ośrodków rehabilitacyjnych poinformowali o dokonanych korektach rozliczeń z ZUS, dostosowaniu bazy leczniczo-zabiegowej i zatrudnienia kadry medycznej do wymaganych norm, przeznaczaniu środków otrzymanych z ZUS na cele zgodne z umową, poprawie terminowości i rzetelności wystawiania „Informacji o leczeniu rehabilitacyjnym".

<u>Kontrola organizacji i funkcjonowania opieki zdrowotnej nad uczniami</u> wykazała, że opieka ta nie jest należycie zorganizowana. Zadawalająca jest jedynie sytuacja w zakresie powszechnych badań profilaktycznych uczniów oraz szczepień ochronnych. W innych obszarach wyniki kontroli są jednak niepokojące, okazuje się na przykład, że w znacznej części szkół w ogóle nie ma gabinetu medycznego lub choćby wyposażenia w podstawowy sprzęt medyczny. Młodzież po ukończeniu 15 roku życia była na ogół odsyłana do poradni dla dorosłych. Zmniejszyła się liczba gabinetów dentystycznych w szkołach, dzieci były kierowane do poradni stomatologicznych, gdzie mogły liczyć jedynie na pomoc doraźną. Szkoły nie zapewniały uczniom niezbędnych zajęć gimnastyki korekcyjnej. W znacznej części szkół stwierdzono, że ławki i stoliki nie były odpowiednie do wzrostu uczniów.

Kontrola ta miała na celu dokonanie oceny działań podejmowanych przez jednostki ochrony zdrowia, szkoły oraz organy administracji rządowej dla zapewnienia uczniom odpowiedniej opieki zdrowotnej. Badaniem objęto 264 jednostki, w tym Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, wydziały zdrowia urzędów wojewódzkich, kuratoria oświaty, wojewódzkie przychodnie matki i dziecka, szkoły podstawowe i ponadpodstawowe oraz zespoły opieki zdrowotnej.

Opieka zdrowotna nad uczniami nie jest należycie sprawowana przez jednostki ochrony zdrowia, szkoły oraz organy administracji rządowej.

W latach szkolnych 1995/1996 i 1996/1997 utrzymany został wysoki wskaźnik uczniów objętych powszechnymi badaniami profilaktycznymi (od 95 do 99%). Utrzymano wysoki poziom (90%) wykonywanych w terminie szczepień ochronnych.

W ponad połowie z 16 skontrolowanych województw średnia liczba zatrudnionych pielęgniarek szkolnych w stosunku do liczby uczniów była mniejsza od zalecanej przez krajowy Zespół Specjalistyczny w dziedzinie Pediatrii i Medycyny Szkolnej (na jeden etat pielęgniarki - 700 uczniów). W niektórych szkołach na jedną pielęgniarkę przypadało mniej niż 600 uczniów, w innych - dwu- lub trzykrotnie więcej. Niemal co czwarta pielęgniarka lub higienistka nie miała odpowiedniego przygotowania zawodowego.

Co czwarta szkoła podstawowa nie posiadała gabinetu medycznego. W co piątej szkole brakowało pełnego wyposażenia w podstawowy sprzęt medyczny. Młodzież, która ukończyła 15. rok życia, a nie osiągnęła jeszcze pełnoletności, była na ogół odsyłana do poradni dla dorosłych. Faktyczną przyczyną nie był jednak niedobór kadr lekarskich, co wykazały badania NIK już w 1996 r. W razie konieczności hospitalizacji, młodzież w wieku 15-18 lat kierowano na oddziały szpitalne dla dorosłych, chociaż wykorzystanie wolnych miejsc na oddziałach dziecięcych wynosiło ok. 50%.

Nadal niezadowalająca jest opieka stomatologiczna nad uczniami. Zmniejszyła się liczba gabinetów dentystycznych w szkołach, a młodzież kierowana jest do poradni stomatologicznych, w których z reguły udzielana jest jedynie pomoc doraźna. Spośród szkół, które posiadały gabinety dentystyczne, w co szóstej były one nieczynne. Do niektórych poradni, np. alergologicznych, diabetologicznych, neurologicznych lub kardiologicznych, uczniowie czekali nawet kilka miesięcy.

Pomimo że wśród nieprawidłowości i zaburzeń rozwoju dominowały u uczniów wady postawy, w jednej trzeciej szkół podstawowych w ogóle nie zorganizowano gimnastyki korekcyjnej. W niektórych szkołach na gimnastykę korygującą wady postawy poświęcano tylko godzinę tygodniowo zamiast, zgodnie z zarządzeniem ministra edukacji narodowej, dwóch godzin.

Słaba realizacja pomocy materialnej w postaci wydawania bezpłatnych posiłków uczniom pochodzącym z ubogich rodzin spowodowana była z jednej strony niedostatkiem środków finansowych, kierowanych przez gminy, różne stowarzyszenia i sponsorów, a z drugiej strony brakiem rozeznania szkół o istniejących w tym zakresie potrzebach.

Prawie w co drugiej szkole w części klas ławki, stoliki i krzesła nie były dostosowane do wzrostu uczniów. W co piątej placówce stwierdzono niewłaściwy stan urządzeń sanitarnych. W dwunastu szkołach niezabezpieczone instalacje elektryczne, niekontrolowany dostęp uczniów do środków chemicznych, w tym trucizn, zagrażały zdrowiu i życiu młodzieży.

Znaczna część wniosków pokontrolnych, zwłaszcza dotyczących poprawy bezpieczeństwa i higieny uczniów, stanu technicznego urządzeń sanitarnych, rozszerzenia zajęć z gimnastyki korekcyjnej, rozszerzenia promocji zdrowia, została już wykonana.

Wojewodowie poinformowali o podjęciu kroków zmierzających do uwzględniania w corocznych analizach zdrowia ludności również stanu zdrowia uczniów, zwiększenia czasu pracy poradni specjalistycznych, zwiększenia nakładów na opiekę stomatologiczną oraz dostosowywaniu zatrudnienia pielęgniarek w medycynie szkolnej do obowiązujących norm.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej zobowiązał się do zwiększenia nadzoru nad realizacją rozporządzenia z dnia 5 listopada 1992r. w sprawie zakresu, organizacji oraz form opieki zdrowotnej nad uczniami, jak również rozważenia jego nowelizacji.

Przedstawiona Ministrowi propozycja wskazuje na potrzebę utworzenia obowiązującego w kraju rejestru, a także opracowania rządowego programu strategicznego, obejmującego ocenę stanu zdrowia dzieci i młodzieży.

* * *

Najważniejszym problemem do rozwiązania w zakresie zadań socjalnych państwa jest niewątpliwie sytuacja w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Kolejne kontrole NIK wykazują, że koncepcja tego Funduszu nie sprawdziła się. Fundusz od lat nie uporządkował swojej sytuacji finansowej, nie ma pełnej ewidencji swoich należności, marnotrawi środki w nietrafionych przedsięwzięciach gospodarczych. Ubiegłoroczne kontrole wykazały ponad wszelką wątpliwość, że efekty społeczne działania PFRON są niewspółmierne do nakładów na ten Fundusz, że szlachetny cel pomocy niepełnosprawnym wykorzystywany jest jako pretekst do czysto komercyjnych interesów.

Kolejne zmiany władz PFRON, następujące po kolejnych kontrolach NIK, niczego nie poprawiają, a patologia Funduszu ma najwyraźniej swoje systemowe przyczyny, które należy usunąć w ramach kompleksowej reformy całego systemu pomocy dla osób niepełnosprawnych.

Powagi sprawie dodaje fakt, że kontrola wykonania planu finansowego PFRON w 1998 r. (w ramach kontroli budżetowej) wykazała nie tylko niewykonanie wniosków z poprzedniej kontroli, ale jeszcze dalej idące nieprawidłowości. Stwierdzono m.in. naruszenie przepisów prawa przy uchwaleniu zasad przyznawania z.p.ch. subwencji, skutkiem czego było rozszerzenie ustawowo określonych przywilejów dla tej kategorii pracodawców oraz niecelowe i niegospodarne wydatkowanie w 1998 r. środków PFRON w wysokości 382,5 mln zł.

Nie można dłużej tolerować jawnego marnotrawienia środków, których tak przecież brakuje na konkretną pomoc osobom pokrzywdzonym przez los. Najwyższa Izba Kontroli zamierza wkrótce przedstawić wniosek o rozpatrzenie przez Sejm problematyki pomocy dla osób niepełnosprawnych.

* * *

W planie pracy Najwyższej Izby Kontroli na 1999 r. przewiduje się podjęcie licznych kontroli związanych z problematyką socjalną, w tym obejmujących:

- problemy żywo interesujące społeczeństwo w związku z wdrażaniem reform służby zdrowia i oświatowej (np. przekazywanie publicznych zakładów opieki zdrowotnej jednostkom samorządu terytorialnego - pod kątem faktycznego wpływu na jakość świadczonych usług medycznych),

- problemy związane z bezrobociem (np. wykorzystanie środków publicznych na tworzenie miejsc pracy na wsi - pod kątem trudnej sytuacji socjalnej na wsi),

- problemy budownictwa mieszkaniowego (np. wykorzystanie dotacji do spłaty kredytów mieszkaniowych - zbadanie dotacji dla spółdzielni mieszkaniowych metodą „do ostatniego rachunku"),

- opieki państwa nad osobami chorymi i niepełnosprawnymi (np. funkcjonowanie opieki lekarskiej w domach pomocy społecznej i domach dziecka),

- ochrony praw ubezpieczonych (np. realizacja zadań Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w zakresie ubezpieczenia rolników od wypadków).

8. Ochrona środowiska

Ochrona środowiska - w dobie jego permanentnej degradacji - staje się szczególnym wyzwaniem. Dlatego w działalności kontrolnej Izby problem ten zajmuje eksponowane miejsce.

W 1998 r. przeprowadzono w tym zakresie 5 kompleksowych kontroli. Ich celem było zbadanie stopnia realizacji uregulowań ustawowych oraz prawidłowości wydatkowania środków finansowych, pochodzących z budżetu państwa i zagranicznych funduszy, przez odpowiedzialne za stan środowiska naturalnego organy administracji rządowej i samorządowej.

Wymienić należy tu przede wszystkim kontrolę realizacji środków finansowych przeznaczonych na zapewnienie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej i ochronę środowiska przed promieniowaniem jonizującym, kontrolę dotyczącą efektywności prowadzenia gospodarki leśnej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe czy choćby kontrolę wybranych programów i planów ochrony środowiska na obszarze Sudetów. Podstawowym motywem ich przeprowadzenia była troska o rodzime zasoby krajobrazowe, zaś poczynione ustalenia zaowocowały konkretnym działaniami kontrolowanych podmiotów, zobligowanych do realizacji przewidzianych ustawą powinności.

<u>Kontrola realizacji środków finansowych przeznaczonych na zapewnienie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej i ochronę środowiska przed promieniowaniem jonizującym oraz kontrola bezpiecznego korzystania z tej energii</u> wykazała, że działania podejmowane przez Państwową Agencję Atomistyki w zakresie dozoru i kontroli bezpieczeństwa jądrowego oraz ochrony radiologicznej nie były wystarczające, co m.in. prowadziło do wykorzystania energii atomowej bez wymaganych zezwoleń. Stwierdzony w rejestrze PAA brak pełnej informacji, dotyczącej działalności związanej z wykorzystywaniem energii atomowej przez jednostki organizacyjne, sprzyjał utrzymywaniu negatywnych zjawisk w zakresie przestrzegania przepisów bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. PAA nie w pełni realizowała obowiązki związane z wydawaniem lub odmową wydania zezwoleń, ustanawiania stref ochronnych oraz ewidencją i kontrolą materiałów jądrowych. Zadania określone w ustawie Prawo atomowe oraz w aktach wykonawczych nie zawsze realizowane były przez PAA oraz przez jednostki organizacyjne, wykorzystujące energię atomową. Stwarzało to istotne zagrożenie dla życia i zdrowia osób bezpośrednio zatrudnionych przy wykorzystywaniu źródeł promieniowania jonizującego oraz dla środowiska.

Celem kontroli było dokonanie oceny stanu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej z uwzględnieniem wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na ten cel. Kontrolą objęto Państwową Agencję Atomistyki, sześć spośród siedmiu nadzorowanych przez prezesa PAA jednostek badawczo-rozwojowych oraz Elektrociepłownię „Kawęczyn".

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne prezes Państwowej Agencji Atomistyki poinformował m.in., że:

- przyjęto do realizacji opracowywanie kwartalnych planów kontroli dla Departamentu Nadzoru Zastosowań Promieniowania Jonizującego PAA;

- dotychczas wydane zezwolenia i „aneksy" będą sukcesywnie wymieniane po upływie terminu ważności zezwolenia i każdorazowo, w przypadku wprowadzenia zmian do zezwoleń wydanych przed marcem 1998 r;

- jednostki badawczo-rozwojowe, nadzorowane przez prezesa PAA, mają aktualne zezwolenia na prowadzenie działalności związanej z wykorzystywaniem energii atomowej; zakończono również postępowanie w sprawie dwóch zezwoleń, związanych ze stosowaniem generatora plazmowego oraz akceleratora w Instytucie Chemii i Techniki Jądrowej;

- prowadzony w PAA rejestr użytkowników źródeł promieniotwórczych obejmuje wszystkie podmioty, które obecnie prowadzą działalność związaną z wykorzystywaniem energii atomowej; niezależnie od powyższego rejestr poddano szczegółowej weryfikacji.

Dyrektor Instytutu Energii Atomowej poinformował m.in, że:

- w lipcu 1998 r. materiały rozszczepialne zestawów krytycznych ANNA i AGATA przeniesiono do magazynów znajdujących się w obiekcie MARIA; do 30.09.1998 r. zostanie zakończony raport o stanie hali zestawów krytycznych ANNA i AGATA;

- IEA dokonał analizy rozmiarów strefy ochronnej reaktora MARIA i przesłał odpowiednią dokumentację do prezesa PAA; przygotowano również zestawy tablic wyznaczających granice strefy, które zostaną zamontowane po uzyskaniu decyzji prezesa odnośnie ewentualnej zmiany rozmiarów tej strefy;

- IEA, po dokonaniu inwentaryzacji materiałów jądrowych, wzmocnił kontrolę nad miejscami ich składowania.

Dyrektor Instytutu Chemii i Techniki Jądrowej poinformował m.in, że:

- uzyskano dwa brakujące zezwolenia na użytkowanie akceleratorów ELEKTRONIKA 10-10 oraz PILOT 1-10 w Samodzielnej Pracowni Radiacyjnego Utrwalania Płodów Rolnych;

- uaktualniono brakujące badania lekarskie; wyeliminowano przypadki dopuszczenia do pracy pracowników z ograniczeniami w miejscach narażenia na promieniowanie jonizujące bez aktualnych badań lekarskich.

Kontrola realizacji ustawy Prawo geologiczne i górnicze wykazała, że brak jest skutecznej ochrony i właściwego gospodarowania nieodnawialnymi bogactwami naturalnymi, do których należą kopaliny podstawowe i pospolite.

Celem kontroli była ocena wdrożenia przepisów ustawy, a w szczególności ocena wpływu zmian prawnych na stopień rozpoznania geologicznego kraju, oddziaływania nowego mechanizmu koncesjonowania prac geologicznych i górniczych na gospodarowanie zasobami kopalin, zapewnienia ochrony środowiska w czasie prac geologicznych i górniczych oraz sprawowania nadzoru przez organy państwowej administracji geologicznej i państwowy nadzór górniczy.

Kontrolę przeprowadzono w 185 jednostkach, w tym w Ministerstwie OŚZNiL, 12 urzędach wojewódzkich, okręgowych urzędach górniczych, kopalniach węgla i surowców mineralnych.

Z ustaleń kontroli wynika m.in., że stopień strukturalnego rozpoznania geologicznego Polski jest nierównomierny, odmienny dla różnych makrostruktur geologicznych, przy czym im starszy wiek geologiczny występujących utworów, tym stopień ich rozpoznania jest mniejszy.

Stan rozpoznania zasobów jest zróżnicowany w zależności od rodzaju kopaliny i możliwości jej występowania. Rozpoznanie podstawowych kopalin uznać należy za dobre, z wyjątkiem ropy naftowej i gazu ziemnego oraz niektórych metali.

W badanym okresie Główny Geolog Kraju z upoważnienia Ministra OŚZNiL wydał 281 nowych koncesji, w tym 115 koncesji na eksploatację złóż, a 255 koncesji wydanych przed 4 września 1994 r. dostosował do wymogów Prawa geologicznego i górniczego. Ministerstwo OŚZNiL posiadało ewidencję 201 wydanych koncesji nie wymagających dostosowania do wymogów pgg.

Na podstawie analizy 39 wniosków o wydanie 52 koncesji oraz po zbadaniu owych 52 koncesji stanowiących 18,5% wszystkich koncesji wydanych wg pgg, kontrola ustaliła, że w postępowaniu koncesyjnym nie wypełniono wymogów określonych w prawie geologicznym i górniczym.

Minister OŚZNiL, jako organ koncesyjny dla kopalin podstawowych, nie zawarł umów o ustanowienie użytkowania górniczego z 25% przedsiębiorców. Wynikało to ze stanowiska Ministra OŚZNiL, że „wszystkie złoża kopalin których eksploatacja jest prowadzona metodą odkrywkową stanowią część składową nieruchomości gruntowej, o której mowa w art. 7 ust. 1 pgg". Skutkiem niestosowania od 1996 r. przez organy koncesyjne przepisów art. 10 ust. 1 i art. 11 ust. 1 pgg było niepobieranie należnego wynagrodzenia za ustanawianie użytkowania górniczego, a tym samym uszczuplenie dochodu Skarbu Państwa.

Wojewodowie, jako organ koncesyjny dla kopalin pospolitych m.in. nie dostosowywali koncesji wydanych przed wejściem w życie ustawy Prawo geologiczne i górnicze do terminu półtorarocznego określonego w art. 142 ust. 4 ustawy, zaś 11,2% koncesji wydali z naruszeniem przepisów ustawy.

Kontrola przeprowadzona w zakładach górniczych eksploatujących złoża kopalin podstawowych i pospolitych, wykazała że miały miejsce m.in. przypadki: prowadzenia działalności eksploatacyjnej oraz składowania odpadów w wyrobiskach podziemnych bez koncesji lub z koncesją niedostosowaną do wymogów pgg (art. 15 i art. 142 ust. 4 pgg) oraz prowadzenia działalności eksploatacyjnej kopalin pospolitych bez planu ruchu zakładu górniczego (art. 63 pgg).

Zaległości w opłatach eksploatacyjnych do końca października 1997 r. należnych NFOŚiGW sięgały 162 mln zł, w tym zaległości górnictwa węgla kamiennego osiągnęły kwotę 160 mln zł.

Na występowanie tych nieprawidłowości istotny wpływ ma niedostateczna obsada i brak odpowiednich kwalifikacji pracowników zatrudnionych we właściwych wydziałach urzędów wojewódzkich oraz szczupłość obsady Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych w Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Drugą przyczyną jest brak instytucjonalnego nadzoru górniczego nad procesem wydobywania wszystkich kopalin oraz niedoskonałości obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie.

W wyniku ustaleń kontroli stwierdzono uszczuplenia finansowe w wysokości 333,3 mln zł. Odzyskano - 4.077,6 tys. zł.

<u>Kontrola efektywności prowadzenia gospodarki leśnej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe</u> wykazała, iż uzyskało ono pozytywne efekty w prowadzeniu gospodarki leśnej, wyrażające się zachowaniem lasów i ich korzystnego wpływu na środowisko, produkcję drewna, surowców oraz produktów ubocznego użytkowania lasu. Stwierdzono jednak istotne nieprawidłowości w zarządzaniu powierzonymi zasobami Skarbu Państwa oraz w dysponowaniu środkami finansowymi Lasów Państwowych, w tym środkami Funduszu Leśnego. Ujawniono niezgodne z prawem działania związane z budową osiedla „Eko-Sękocin" w Sękocinie. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nie pełnił właściwego nadzoru w zakresie przestrzegania prawa, prawidłowości i efektywności gospodarowania środkami finansowymi przez jednostki Lasów Państwowych, opracowania planów urządzenia lasu oraz ich realizacji.

Celem kontroli była ocena działalności Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w zakresie gospodarki gruntami, nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, w zakresie ponoszonych kosztów i skuteczności działań w uzyskiwaniu dochodów, a także w zakresie prawidłowości funkcjonowania i przydatności obowiązującego systemu organizacyjnego i ekonomiczno-finansowego.

Kontrole przeprowadzono w 80 jednostkach, w tym: w Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, Regionalnych Dyrekcjach Lasów Państwowych, w nadleśnictwach i - w sprawie budowy osiedla mieszkaniowego „Eko-Sękocin" w Sękocinie - w Urzędzie Gminy Raszyn oraz w Nadleśnictwie Chojnów.

Ustalono, iż w latach 1994-1996 zwiększyła się powierzchnia lasów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych o 31,5 tys. ha, tj. o 0,4%. Wielkość pozyskania drewna utrzymywana była corocznie na poziomie niższym o około 40% od wielkości przyrostu grubizny drzew na pniu. Wzmocniona została funkcja ekologiczna lasów, dzięki zwiększeniu o 109,5 tys. ha,, tj. o 1,4% udziału lasów ochronnych w ogólnej powierzchni i utworzeniu 10 wzorcowych Leśnych Kompleksów Promocyjnych, obejmujących 6,3% powierzchni lasów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych. Systematycznie poprawiała się zdrowotność lasów.

Niestety, w badanym okresie wzrosła do 13,9% dochodów ogółem kwota nie ściągniętych należności z tytułu sprzedaży produktów, robót i usług. Wzrosły również zobowiązania, szczególnie długoterminowe. Jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nie stosowały bowiem ustawy o zamówieniach publicznych na dostawy, wykonywanie usług i robót. Z tytułu nadzoru nad gospodarką leśną, w lasach wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, wydatkowano ze środków Lasów Państwowych 8,1 mln. zł (na pokrycie części kosztów powierzonego nadzoru) z naruszeniem art. 5 ust. 4 ustawy o lasach.

Dyrektorzy niektórych regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych nie wykonali, wynikającego z art. 79 ustawy o lasach, obowiązku opracowania do 31 grudnia 1996 r. planów urządzenia lasów dla wszystkich nadleśnictw.

W Lasach Państwowych, mimo ustawowego obowiązku, nie prowadzono ewidencji wartościowej lasów oraz gruntów. W ewidencji zasobów natomiast stwierdzono nieprawidłowości, polegające m.in. na braku bądź niewłaściwym prowadzeniu ksiąg ewidencji gruntów, na niepełnej ewidencji lasów ochronnych oraz niekompletności dokumentacji dotyczącej nabycia, sprzedaży i przekazywania nieruchomości w użytkowanie.

Dyrektor Generalny LP wydatkował niezgodnie z art. 58 ustawy o lasach środki Funduszu Leśnego, lokując je na terminowych kontach bankowych przy jednoczesnym zaciąganiu przez podległe jednostki kredytów komercyjnych o wyższej stopie oprocentowania niż ww. lokaty. Finansował z tych środków także wydawnictwa leśne, usługi filmowe, współpracę z zagranicą, narady i konferencje, szkolenia pracowników, nagrody, konkursy, itp. Pracownikom Lasów Państwowych udzielano nieoprocentowanych pożyczek, w tym na zakup samochodów osobowych.

Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nie wydał rozporządzenia w sprawie określenia sposobu, zakresu i warunków stosowania środków ochrony roślin w leśnym użytkowaniu gruntów, a Dyrektor Generalny LP nie spowodował zniszczenia przeterminowanych środków ochrony roślin, zalegających w magazynach nadleśnictw.

Nie zrealizowano w pełni wniosków, wynikających z kontroli NIK przeprowadzonej w 1995 r. nt. „Realizacja zadań w zakresie ochrony lasów przed szkodliwymi owadami i grzybami", w tym wniosku dotyczącego zniszczenia przeterminowanych zapasów środków ochrony roślin.

Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nie wykonał kontroli w zakresie przestrzegania prawa, prawidłowości i efektywności wykorzystania środków finansowych w poszczególnych rodzajach działalności w Lasach Państwowych, zatwierdzał plany urządzenia lasu z mocą obowiązującą wstecz, a także zaniechał nadzoru nad realizacją tych planów przez poszczególne nadleśnictwa.

Od 1995 r, decyzją Dyrektora Generalnego LP, ze środków Funduszu Leśnego prowadzono budowę osiedla „Eko-Sękocin", przeznaczonego na mieszkania dla pracowników Dyrekcji Generalnej LP i Regionalnych Dyrekcji LP w Warszawie oraz częściowo na wynajem wolnorynkowy. Budowę prowadzono z naruszeniem przepisu art. 58 ustawy o lasach oraz par. 4 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe. Wydatki poniesione do dnia 31 grudnia 1997 r. na jej realizację wynosiły 9.308,8 tys. zł, bez uwzględnienia wartości gruntu zajętego pod osiedle, przy pierwotnie planowanych 7.501 tys. zł.

Osiedle mieszkaniowe „Eko-Sękocin" zostało zlokalizowane i wybudowane w strefie lasów ochronnych i obszaru chronionego krajobrazu, na wniosek nieprawidłowo upełnomocnionego INSBUDU. Lokalizacja ta była niezgodna z planem urządzenia lasu Nadleśnictwa Chojnów i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Raszyn. Dyrektor Generalny LP wystąpił do Rady Gminy Raszyn o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz o przeznaczenie ok. 2 ha gruntów nie zalesionych pod budownictwo mieszkaniowe. Do zmiany tej jednak nie doprowadzono. Mimo to wójt Gminy Raszyn bezprawnie wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a tym samym zgodę na budowę osiedla mieszkaniowego. Wobec braku właściwego nadzoru nad realizacją osiedla „Eko-Sękocin", dopuszczono do budowy na tym terenie - ze środków wykonawcy osiedla INSBUD - wolnostojącego domu jednorodzinnego.

Uwzględniając wniosek Nadleśnictwa Chojnów oraz pozytywna opinię dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie i Dyrektora Generalnego LP, w dniu 26 lutego 1997 r. wydana została przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa decyzja wyrażająca zgodę na sprzedaż niezabudowanych gruntów o powierzchni 0,80 ha, pozostających w zarządzie Nadleśnictwa Chojnów. Minister nie uwzględnił okoliczności, że w planie urządzenia lasu grunt ten przeznaczono do rolniczego użytkowania.

Stwierdzono uszczuplenia finansowe na łączną kwotę 18.354.295 zł. W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych odzyskano 609.593 zł, w tym: na rzecz budżetu państwa - 11.818 zł, na rzecz budżetów samorządowych - 31.329 zł, na rzecz państwowych osób prawnych - 566.446 zł.

Kontrola wybranych programów i planów ochrony środowiska na obszarze Sudetów wykazała, iż efektem pozytywnym programów ochrony środowiska, opracowanych przez wojewodów, było zmniejszenie emisji zanieczyszczeń pyłowych do atmosfery na obszarze Sudetów. Natomiast działania mające na celu poprawę czystości wód powierzchniowych uznano za niedostateczne. Nie została również właściwie rozwiązana gospodarka odpadami. Stwierdzono także, że wojewodowie nadzorujący realizację zadań w zakresie poprawy stanu środowiska, nie realizowali postanowień ustawy o lasach.

Celem kontroli była ocena realizacji programów i planów ochrony środowiska na obszarze Sudetów, programów „PHARE - Czarny Trójkąt", planów ochrony przyrody w Karkonoskim Parku Narodowym i Parku Narodowym Gór Stołowych, ocena działań kontrolowanych jednostek w dziedzinie zapobiegania dalszej degradacji środowiska w tym rejonie oraz likwidacji jej skutków.

Kontrolą objęto: urzędy wojewódzkie w Jeleniej Górze i Wałbrzychu, Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych we Wrocławiu, Okręgową Dyrekcję Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, Leśny Bank Genów w Kostrzycy, Karkonoski Park Narodowy i Park Narodowy Gór Stołowych oraz 8 nadleśnictw.

W czerwcu 1991 r. ministrowie ochrony środowiska Niemiec, Czech i Polski podpisali wspólną deklarację. Zgodnie z jej postanowieniami przystąpiono do współpracy w ramach „Programu PHARE - Czarny Trójkąt". Z funduszu PHARE uzyskano środki w wysokości 1.649 tys. ECU na realizację proekologicznych inwestycji w Sudetach (m.in. sprzęt do wyposażenia polskich stacji monitorowania powietrza na pograniczu Polski, Czech i Niemiec). Z tego samego źródła dofinansowywano również realizację tzw. małych projektów w zakresie ochrony wód i powietrza, głównie budowy oczyszczalni ścieków i kotłowni.

Efektem tych działań było zmniejszenie emisji zanieczyszczeń pyłowych do atmosfery z 67,6 tys. Mg w 1994 r. do 29,1 tys. Mg w 1996 r.

Natomiast jako niedostateczną oceniono realizację działań mających na celu poprawę czystości wód powierzchniowych na obszarze Sudetów. Wody tych rzek tylko na odcinku 9,1 km odpowiadały jakościowo I klasie czystości, zaś na odcinkach o łącznej długości 66 km - tylko II lub III. Na pozostałej długości (tj. 589,6 km) nie odpowiadały ww. normom. Nadal też zbyt mała jest liczba wysokosprawnych oczyszczalni ścieków oraz zbyt duże ich przeciążenie, które uniemożliwia właściwą redukcję zanieczyszczeń. Nakłady finansowe w kwocie 16.061 tys. zł, poniesione w analizowanym okresie na realizację inwestycji związanych z budową urządzeń oczyszczających, pochodzące głównie z Funduszy Ochrony Środowiska, nie doprowadziły do istotnej poprawy czystości wód.

Na terenie Sudetów nie została również rozwiązana gospodarka odpadami, pomimo że badane programy - zarówno w województwie jeleniogórskim, jak i wałbrzyskim - zakładały poprawę w tym względzie. Stwierdzono brak wystarczającej liczby składowisk dla odpadów komunalnych. Nie rozwiązany został problem unieszkodliwiania odpadów szpitalnych, utylizacji niebezpiecznych odpadów przemysłowych oraz selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, pomimo że zagadnienia te ujęto w omawianych programach i planach.

Powyższe zadania realizowane były przy udziale środków budżetu państwa, a także Narodowego i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Funduszu PHARE.

Z budżetu PHARE otrzymano łącznie 4.917 tys. ECU (wg. kursu z października 1997 r. - 18.685 tys. zł.), co stanowiło 11,4% środków przeznaczonych na inwestycje proekologiczne z Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (163,6 mln. zł.).

W latach 1995-1996 zostały ustalone przez wojewodów opłaty w wysokości 171,7 mln. zł. za gospodarcze korzystanie ze środowiska naturalnego. Nie zostały one jednak w całości wyegzekwowane i stan zaległości na 30 czerwca 1997 r. wynosił 9,3 mln. zł.

Negatywnie oceniono brak aktualnych ewidencji jednostek zobowiązanych do wnoszenia takich opłat, jak również niedotrzymanie terminów wydawania decyzji wymierzających opłaty, przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W latach 1995-1996 Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa przyznał z budżetu centralnego odpowiednio 25,6 mln. zł. i 28,9 mln. zł na utrzymanie cieków wodnych, co stanowiło 24,6% i 27,3% rzeczywistych potrzeb.

Niewystarczające z kolei środki finansowe, przekazywane Okręgowej Dyrekcji Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, spowodowały ograniczenie lub zaniechanie realizacji zadań związanych z utrzymaniem i eksploatacją wód powierzchniowych, a także z usuwaniem szkód powodziowych. W ramach regionalnego perspektywicznego planu rozwoju gospodarki wodnej i ochrony rzek w latach 1994 - 2000 planowano na terenie Sudetów wykonanie zabudowy regulacyjnej na długości 449,5 km. Od 1994 r. do końca I półrocza 1997 r. zrealizowano zaledwie 19,1 km tj. 4,2% zakresu rzeczowego.

Wojewodowie, nadzorujący gospodarkę w lasach nie stanowiących własności Skarbu Państwa, nie w pełni realizowali postanowienia ustawy o lasach. Na przykład nie zlecano wykonania planów urządzenia lasu dla części lasów stanowiących własność osób fizycznych. Nie opracowano również wszystkich wymaganych planów ochrony dla rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych.

Nasilające się od 1980 r. i mające charakter klęski ekologicznej zamieranie drzewostanów sudeckich - szczególnie monolitycznych lasów świerkowych - znacznie powiększyło areał gruntów leśnych wymagających nasadzeń. Pozytywnie więc oceniono działania podejmowane przez Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych i kontrolowane nadleśnictwa sudeckie, w wyniku których powierzchnia do odnowienia zmniejszyła się w ostatnim dziesięcioleciu o 1.018 ha (25,5%).

Pozytywną inicjatywą było także wybudowanie Leśnego Banku Genów, którego zadaniem jest m.in. ratowanie ginących gatunków drzew, krzewów oraz roślin, jak również założenie Szkółki Kontenerowej w Kostrzycy, prowadzącej produkcję sadzonek z zakrytym systemem korzeniowym przydatnych do zalesienia ubogich siedlisk górskich w Sudetach.

Negatywnie jednak oceniono fakt, że zarówno w przypadku Banku Genów, jak i Szkółki Kontenerowej nie wykorzystano w pełni ich możliwości technologicznych oraz zdolności produkcyjnych.

Kontrolowane nadleśnictwa nie dotrzymywały, określonego ustawą, 2-letniego terminu odnawiania powierzchni leśnych. Ilość wykonanych cięć pielęgnacyjnych nie odpowiadała rozmiarom przyjętym w planach urządzania lasu i wpływała na przekroczenie pozyskania drewna z użytków przedrębnych.

Brak windykacji należności w kontrolowanych nadleśnictwach, powodował zwiększanie zadłużenia odbiorców surowca drzewnego i wzrost należności wymagalnych, które do 30 czerwca 1997 r. wynosiły 7.252 tys. zł i stanowiły ponad 50% ogółu należności.

Stwierdzone w toku kontroli uszczuplenia finansowe wynosiły ogółem 2.019 tys. zł. Odnosiły się do niezwindykowanych należności za sprzedaż drewna.

<u>Kontrola dotycząca wykorzystania środków finansowych na działalność inwestycyjną w zakresie unieszkodliwiania odpadów sanitarnych</u> wykazała, iż gromadzenie, segregacja i unieszkodliwianie odpadów sanitarnych, powstających podczas świadczenia usług medycznych nie były właściwe. Nie zapewniały bowiem pełnej izolacji i skutecznej likwidacji odpadów, które stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa epidemicznego na terenie zakładów opieki zdrowotnej i dla środowiska naturalnego. Stwierdzono znaczne zaniedbania organizacyjne w działalności Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministra Ochrony Środowiska, odpowiedzialnych za utylizację odpadów sanitarnych oraz znaczne braki w technicznej infrastrukturze zakładów opieki zdrowotnej, skutkujące nieprawidłowym postępowaniem z powstającymi tam odpadami.

Celem kontroli, podjętej w związku z postulatami Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, była ocena decyzji oraz działań podejmowanych przez organy administracji rządowej i samorządowej, a także zakłady opieki zdrowotnej i inne jednostki organizacyjne, eksploatujące urządzenia do unieszkodliwiania odpadów sanitarnych. Oceny dokonano z następującego punktu widzenia:

- celowości i gospodarności budowy instalacji do unieszkodliwiania odpadów sanitarnych w aspekcie dostosowania ich wydajności do faktycznego zapotrzebowania, mając na uwadze koszty, jakie zostały na ten cel poniesione;

- stopnia ich wykorzystania, a także organizacji i dokumentowania gospodarki odpadami sanitarnymi w jednostkach eksploatujących te instalacje;

- wpływu uruchomienia tych instalacji na rozwiązanie problemu odpadów sanitarnych.

Kontrolę przeprowadzono łącznie w 59 jednostkach, w tym: w Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, w urzędach wojewódzkich, a także w jednostkach eksploatujących lub budujących instalacje do unieszkodliwiania odpadów sanitarnych.

Badania wykazały, że Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Minister Zdrowia i Opieki Społecznej nie zapewnili właściwej współpracy i współdziałania obu urzędów dla kreowania, realizowania i monitorowania polityki ekologicznej państwa, określonej w Programie wykonawczym do roku 2000 i przyjętym przez Radę Ministrów oraz Sejm RP w zakresie problematyki odpadów niebezpiecznych, w tym szpitalnych.

Nie zapewnili również wykorzystania - opracowanego na zlecenie Światowej Organizacji Zdrowia - „Studium możliwości regionalizacji gospodarki odpadami, pochodzącymi z zakładów służby zdrowia". Brakowało właściwej współpracy obu urzędów w celu wykorzystania środków, jakie na finansowanie „Programu zagospodarowania odpadów szpitalnych metodą termicznej utylizacji" zadeklarował Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Nie uzgodniono z wojewodami rozmieszczenia regionalnych spalarni odpadów - w ramach programu budowy 22 spalarni odpadów sanitarnych, finansowanych przy udziale środków z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej - tak, by równomiernie pokrywały krajowe zapotrzebowanie na tego rodzaju usługi. W konsekwencji zarówno inicjatywa organizacyjna Funduszu, jak i środki przeznaczone na budowę regionalnych spalarni odpadów szpitalnych, nie zostały efektywnie wykorzystane.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej nie wykonał ustawowych upoważnień dla ustanowienia powszechnie obowiązujących zasad postępowania z odpadami, powstającymi w zakładach opieki zdrowotnej.

Konsekwencją niedostatecznego rozpoznania stanu gospodarki odpadami sanitarnymi na terenie poszczególnych województw było podejmowanie i finansowanie przez urzędy wojewódzkie niecelowych, a przede wszystkim niewłaściwie przygotowanych decyzji inwestycyjnych, zmierzających do unieszkodliwienia tych odpadów.

W latach 1994-1997, w jednostkach objętych kontrolą, przekazano do eksploatacji 22 profesjonalne instalacje do unieszkodliwiania odpadów sanitarnych, dysponujące łącznie zdolnością przerobową 17.250 ton rocznie. Koszty inwestycyjne uruchomienia tych instalacji wyniosły ogółem 58.047 tys. zł, z czego 24.611 tys. zł (42,4%) zostało sfinansowane środkami funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Stwierdzono zaniedbania wojewodów w wykonywaniu uprawnień oraz obowiązków, wynikających z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Przede wszystkim tych jej artykułów, które dotyczą uzgadniania w trybie decyzji administracyjnych sposobu postępowania z odpadami, zaliczonymi do niebezpiecznych (art. 54 ust. 3 ustawy) oraz określania dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do atmosfery (art. 30 ustawy).

W toku kontroli stwierdzono znaczną opieszałość i małą skuteczność działań inwestycyjnych, podejmowanych i realizowanych głównie przez kontrolowane zakłady opieki społecznej.

Kontrola programu likwidacji źródeł niskiej emisji oraz budowy automatycznego systemu monitoringu zanieczyszczeń powietrza w Krakowie w ramach udzielonej pomocy rządu USA wykazała, że realizacja tego programu nie przebiegała prawidłowo. Minister Ochrony Środowiska nie zapewnił terminowego podpisania i przekazania polskim uczestnikom programu porozumienia ze stroną amerykańską w sprawie realizacji zawartych w nim zadań, ani nie powołał polskich członków Dwustronnego Komitetu Sterującego tym programem. Nieefektywnie wydatkowano środki finansowe na realizację zadań, m.in. przekazując znaczną ich część firmom amerykańskim nie uczestniczącym w wykonywaniu tych zadań.

Celem kontroli, podjętej na wniosek Polskiego Klubu Ekologicznego - Okręg Małopolska, była ocena działań organów administracji rządowej i samorządowej, a także podmiotów gospodarczych w zakresie wykorzystania środków pomocowych od rządu USA oraz krajowych funduszy wspomagających na rzecz realizacji programu likwidacji źródeł niskiej emisji w Krakowie i budowy automatycznego systemu monitoringu zanieczyszczeń powietrza w tym mieście.

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, w Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie, w Urzędzie Miasta Krakowa oraz w jednostkach uczestniczących w realizacji Programu.

Polska otrzymała od rządu USA bezzwrotną pomoc finansową w wysokości 20 mln USD na realizację zadań w zakresie ochrony powietrza, skierowaną na likwidację źródeł niskiej emisji w Krakowie. W 1991 r. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa zawarł porozumienie z sekretarzem Departamentu Energii USA w sprawie współpracy przy realizacji tego przedsięwzięcia.

Minister Ochrony Środowiska, zawierając porozumienie, nie zapewnił terminowego podpisania i przekazania polskim uczestnikom wszystkich jego części.

Strona polska otrzymała wraz z porozumieniem tylko aneksy - i to dopiero w październiku 1996 r. (na 9 dni przed wygaśnięciem Porozumienia).

Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Urząd Wojewódzki w Krakowie oraz Urząd Miasta Krakowa nie posiadały kompleksowej wiedzy na temat wydatkowanych środków oraz zrealizowanego i będącego w realizacji zakresu rzeczowego zadań, wykonywanych przez firmy amerykańskie i polskie.

Część środków pochodzących z pomocy rządu USA nie została wydatkowana na konkretne cele.

Na 8 amerykańskich firm, realizujących III fazę Programu, tylko 5 wykonało zadania w pełni lub częściowo zgodne z jego celami, na kwotę 6,2 mln. USD.

W latach 1994-1996 zadania zrealizowane w ramach Programu przez Elektrociepłownię Kraków SA dofinansowane były dotacjami z WFOŚiGW w Krakowie kwotą 3,8 mln zł oraz kwotą 4,5 mln zł z Ekofunduszu, stanowiącą około 50% wydatków ECK SA.

W wyniku realizacji programu, w latach 1994-1996, zmniejszyła się w Krakowie liczba kotłowni na paliwo stałe, co znacząco wpłynęło na ograniczenie zanieczyszczeń powietrza, głównie w śródmieściu. Średnioroczne stężenie dwutlenku siarki i pyłu mierzone w Rynku Głównym zmalało poniżej dopuszczalnych norm.

Strona polska nie w pełni wykorzystała pomoc rządu USA. Blisko 5 mln. USD przeznaczono na różne prace badawcze i konsultacje jednostek amerykańskich, a następne 5 mln. USD skierowano do firm amerykańskich, które nie realizowały Programu.

Kontrola działalności organów administracji publicznej w zakresie nadzoru nad realizacją budownictwa letniskowego wykazała, że w kontrolowanym okresie organy nadzoru architektoniczno-budowlanego I instancji przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę domów rekreacyjnych, naruszały przepisy ustawy Prawo budowlane. Negatywnym zjawiskiem, występującym na terenie badanych województw, a w szczególności województwa olsztyńskiego, były liczne przypadki samowoli budowlanej.

Celem kontroli była ocena działalności terenowych organów rządowej administracji w latach 1995 - I półrocze 1997 oraz upoważnionych w drodze zawartych porozumień organów samorządu terytorialnego w zakresie sprawowanego nadzoru architektoniczno-budowlanego nad realizacją budownictwa letniskowego, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego.

Kontrolę przeprowadzono w 14 jednostkach administracji rządowej i samorządowej.

Niewystarczające i mało skuteczne były działania organów architektoniczno-budowlanych I instancji w zakresie zwalczania nielegalnego budownictwa rekreacyjnego.

W kontrolowanych jednostkach na terenie województwa olsztyńskiego w sposób wyczerpujący uwzględniono, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, wymagania ochrony środowiska wynikające z obowiązujących przepisów.

Wykonywanie funkcji państwowego nadzoru budowlanego w urzędach rejonowych i gminach powierzono pracownikom nie posiadającym uprawnień do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

W kontrolowanych urzędach rejonowych stwierdzono niewystarczający nadzór nad realizacją budownictwa letniskowego.

Niewystarczający i mało skuteczny był również nadzór organów nadzoru budowlanego II instancji nad prowadzeniem przez kierowników urzędów rejonowych spraw związanych z budownictwem letniskowym.

W wyniku kontroli wojewoda ostrołęcki poinformował o opracowaniu projektu zmian w statucie Urzędu Wojewódzkiego. Uzupełniono w nim prowadzenie przez Wydział Nadzoru Budowlanego i Zagospodarowania Przestrzennego spraw związanych ze stwierdzaniem przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz postępowaniem w zakresie odpowiedzialności zawodowej i karnej w budownictwie, zgodnie z ustawą Prawo budowlane.

Kontrola realizacji ustawowych zadań przez organy państwowego nadzoru budowlanego wykazała, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, pełniąc funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do wojewodów w zakresie nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego nadzoru budowlanego, w latach 1995-1997 spowodował przeprowadzenie ponad 4.300 kontroli terenowych oraz tylko 13 kontroli kompleksowych wojewodów w zakresie pełnionych przez nich funkcji państwowego nadzoru budowlanego, w tym tylko w 3 województwach sprawdzono prawidłowość funkcjonowania organów specjalistycznego nadzoru budowlanego.

Celem kontroli była ocena aktualnego stanu organizacji i skuteczności działania organów państwowego nadzoru budowlanego (architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego) pod względem legalności i rzetelności, w świetle wymagań ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Kontrola została przeprowadzona w 72 jednostkach administracji rządowej i samorządowej: w 2 ministerstwach i 1 urzędzie centralnym, 11 urzędach wojewódzkich, 18 urzędach rejonowych, 16 urzędach miejskich, 3 urzędach miast i gmin, 13 urzędach gminnych, 4 inspektoratach specjalistycznego nadzoru budowlanego w dziedzinie transportu kolejowego, 2 urzędach morskich, 2 terenowych inspektoratach Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego.

Wyniki kontroli dają podstawę do krytycznej oceny funkcjonowania państwowego nadzoru budowlanego. Naruszone zostały zasady legalności przy zawieraniu porozumień pomiędzy kierownikami urzędów rejonowych i zarządami gmin o powierzeniu im wykonywania czynności z zakresu Prawa budowlanego. Na stanowiskach związanych z pełnieniem nadzoru budowlanego zatrudniano osoby nie posiadające wymaganych uprawnień budowlanych, o słabej znajomości przepisów z zakresu Prawa budowlanego i kpa. Spowodowało to wadliwość poważnej liczby (ponad 44%) wydanych decyzji I instancji w zakresie nadzoru budowlanego. Jednocześnie realizacja decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów samowolnie wybudowanych zaledwie przekracza 50%.

Zdaniem NIK niedostateczna jest obsada kadrowa w organach specjalistycznego nadzoru budowlanego w dziedzinie gospodarki wodnej. Wadliwie funkcjonuje nadzór nad organami realizującymi specjalistycznych nadzór budowlany w dziedzinie gospodarki morskiej. Nie zakończony został proces organizacji terenowych organów specjalistycznego nadzoru budowlanego w dziedzinie transportu kolejowego.

Stworzona struktura państwowego nadzoru budowlanego wymaga wzmocnienia w oparciu o właściwie przygotowane kadry i niezbędne rozwiązania prawne eliminujące słabości obowiązującego ustawodawstwa.

***

Najważniejsze wnioski płynące z ubiegłorocznych kontroli NIK, dotyczące problematyki ochrony środowiska:

• Istnieje konieczność doskonalenia prawa w zakresie ochrony środowiska z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju oraz wymogów prawa Unii Europejskiej.

• Wszystkie zobowiązane do tego podmioty winny konsekwentnie realizować przyjęte założenia i programy, mające na celu poprawę stanu środowiska naturalnego.

• Racjonalniej i oszczędniej należy wykorzystywać środki finansowe - pochodzące zarówno z budżetu państwa, jak i ze specjalnych funduszy krajowych i zagranicznych - których celem jest ochrona lasów, wody i powietrza przed szkodliwymi dla środowiska zanieczyszczeniami.

***

W roku 1999 kontynuując tę problematykę Izba nadal z uwagą obserwować będzie działania władz publicznych w dziedzinie ochrony środowiska.

W związku z tym planuje się następujące kontrole:

- Składowanie odpadów niebezpiecznych
- Realizacja ustawy o ochronie zwierząt.
- Realizacja porozumień międzynarodowych między Polską i Czechami w zakresie ochrony powietrza.

9. Inne ważniejsze kontrole

<u>Kontrola wykorzystania pomocy Unii Europejskiej dla Polski, realizowanej ze środków PHARE</u> wykazała, że efekty tej pomocy u ponad połowy badanych beneficjentów były niezadowalające. Realizacja zdecydowanej większości programów przebiegała wolniej, niż zakładano w umowach międzynarodowych. Podstawową przyczyną niskiej efektywności wykorzystania środków PHARE był niesprawny system prawno-organizacyjny służący wykorzystaniu tej pomocy, funkcjonujący w administracji rządowej.

Celem kontroli było dokonanie oceny działań podejmowanych w latach 1990-1997 przez administrację rządową na rzecz wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej ze środków PHARE oraz ocena efektów tej pomocy. Badaniami objęto 39 beneficjentów finalnych programów, tj. jednostek, które otrzymały pomoc finansowaną ze środków PHARE oraz 8 jednostek pośredniczących w przekazywaniu pomocy.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła efekty pomocy udzielonej w formie usług doradczych. Wyniki kontroli 22 beneficjentów finalnych wykazały, że opracowania finansowane ze środków PHARE w większości jednostek nie zostały wykorzystane, najczęściej z powodu ich niskiej przydatności. Koszt opracowań, których przydatność NIK oceniła negatywnie, wyniósł ok. 2,9 mln ECU, co stanowiło ok. 60% środków otrzymanych przez kontrolowanych beneficjentów korzystających z tej formy pomocy. Również w toku kontroli jednostek zarządzających i pośredniczących w przekazywaniu pomocy stwierdzono dwa przypadki niewykorzystywania dokumentacji finansowanej ze środków PHARE o łącznej wartości ponad 850 tys. ECU.

W wyniku kontroli stwierdzono, że współpraca między jednostkami zarządzającymi programami (PMU), a beneficjentami finalnymi tych programów nie przebiegała w sposób należyty. 12 spośród badanych 28 beneficjentów nie miało wpływu na formę otrzymanej pomocy i wybór firm wykonujących zadania przewidziane w programach. Zdaniem NIK, ograniczyło to w znacznym stopniu korzyści uzyskiwane przez badane jednostki. Stwierdzono ponadto, że monitoring programów przez jednostki zarządzające był niewystarczający. Tylko w co trzecim z badanych w tym zakresie 15 programów, PMU zwracały się do beneficjentów o informacje dotyczące realizacji tych programów.

Szczególny przypadek zignorowania przez administrację rządową efektów całego programu stwierdzono w trakcie kontroli programu PL9210 MOVE o wartości 5 mln ECU, którego celem była pomoc dla Ministerstwa Edukacji Narodowej w reformowaniu szkolnictwa zawodowego. Opracowana w latach 1995-96 przez krajowych konsultantów w ramach realizacji tego programu dokumentacja nie została oceniona i wykorzystana przez to ministerstwo.

Pozytywnie natomiast NIK oceniła efekty pomocy rzeczowej, której wartość dla objętych kontrolą sześciu beneficjentów wyniosła ok. 1,91 mln ECU. Z kolei wyniki kontroli pięciu beneficjentów korzystających z dofinansowania inwestycji wykazały, że w trzech jednostkach nie zostały osiągnięte założone cele poszczególnych projektów. Dotyczyło to środków o wartości ok. 1,90 mln ECU, tj. ok. 82% objętych kontrolą środków wydatkowanych na tę formę pomocy w badanych jednostkach.

W trakcie kontroli stwierdzono powszechne występowanie opóźnień w realizacji programów. Ustalono, że blisko 90% kontrolowanych programów, których termin wygasał w badanym okresie, nie zostało zakończonych zgodnie z planem. Średnio opóźnienia wyniosły około 14 miesięcy.

Od 1 października 1996 r. koordynowanie przedsięwzięć związanych z wykorzystywaniem środków pochodzących z pomocy zagranicznej należało do, określonych w ustawie, zadań Komitetu Integracji Europejskiej (KIE), który wykonywał je przy pomocy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE). NIK negatywnie oceniła funkcjonowanie UKIE w zakresie koordynacji wykorzystania środków PHARE w badanym okresie. Koordynacja ta prowadzona była bez systematycznego pozyskiwania od jednostek zarządzających rzetelnych danych o przebiegu wydatkowania środków pomocowych oraz bez analizowania efektów realizacji programów. Główną przyczyną trudności w pozyskiwaniu

niezbędnych danych było nieustalenie zasad współpracy pomiędzy krajowym koordynatorem a PMU. Wniosek NIK sformułowany w maju 1996 r. w Informacji o wynikach kontroli systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego dotyczący udoskonalenia systemu koordynacji nie został zrealizowany w sposób wystarczający.

Nie został również zrealizowany wniosek NIK, poparty przez Komisję ds. Układu Europejskiego Sejmu RP w Dezyderacie nr 12, dotyczący uzyskania pełnej wiedzy na temat kosztów ponoszonych przez stronę polską w trakcie realizacji programów PHARE. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej nie dysponował bowiem danymi o środkach budżetowych wydatkowanych zarówno na współfinansowanie realizacji programów, jak i na ich obsługę.

W ocenie NIK również nadzór nad realizacją programów PHARE przez administrację rządową okazał się niedostateczny. Ustalono, że bezpośrednim nadzorem administracji rządowej nie zostały objęte programy o łącznej wartości 537,6 mln ECU (tj. ok. 70% wartości kontrolowanych programów). Brak było także uregulowania zadań i obowiązków organów administracji rządowej z tytułu tego nadzoru.

W wyniku ustaleń kontroli stwierdzono uszczuplenia finansowe na rzecz innych podmiotów w wysokości 12.253 zł, które w wyniku realizacji wniosków odzyskano w 100%. Inne nieprawidłowe wydatki i należności wyniosły 28.813 zł.

Izba uznała, że dla pełnego wywiązania się ze stawianych przez Komisję Europejską warunków oraz dla zagwarantowania celowego i gospodarnego wykorzystania otrzymanych środków, konieczne jest podjęcie przez administrację rządową zdecydowanych działań, które w szczególności powinny obejmować:

- ocenę przez Komitet Integracji Europejskiej efektów wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej,

- określanie przez właściwe organy administracji rządowej obowiązków jednostek zarządzających wyznaczonych do realizacji programów finansowanych ze środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej,

- objęcie nadzorem przez właściwe organy administracji rządowej wdrażania wszystkich programów PHARE.

Przeprowadzona na wniosek Prezesa Rady Ministrów **Kontrola wykonywania zadań ustawowych Agencji Rynku Rolnego ze szczególnym uwzględnieniem interwencyjnego skupu zbóż ze zbiorów 1997 r. wykazała, że spośród siedmiu powierzonych jej zadań, ARR w pełni wykonała tylko jedno - skup skrobi ziemniaczanej. Stopień realizacji pozostałych zadań wyniósł: od 0% - zakup masła, do 84,77% - skup żyta.** Części zaplanowanych zadań Agencja nie mogła zrealizować z braku podstaw do uruchomienia zakupów interwencyjnych - rynkowe ceny masła były w owym czasie wyższe od założonych w programie, oferowanych przez ARR.

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości wykonywania zadań ARR ujętych w programie działań interwencyjnych. Przeprowadzono ją w Agencji Rynku Rolnego i jej 7 oddziałach terenowych oraz w 34 podmiotach prowadzących na zlecenie ARR skup i magazynowanie produktów rolnych, w tym w 23 firmach prowadzących skup zbóż w systemie magazynów autoryzowanych.

W 1997 r. na rynku zbóż utrzymywała się przewaga podaży nad popytem, mimo że jeszcze w roku poprzednim podaż zbóż krajowych nie zaspokajała potrzeb. Zmiana ta była wynikiem zmniejszenia przez podmioty handlowo-produkcyjne skupu zbóż krajowych i podjęcie zakupów za granicą.

Agencja Rynku Rolnego nie skupiła w 1997 r. zaplanowanej w programie ilości zbóż na zapasy operacyjne. W ramach działań interwencyjnych skupiła 65,4% przewidzianych do zakupu zbóż. Łącznie w 1997 r. ARR skupiła na rynku krajowym 1.542.733 ton zbóż, z tego 677.328 ton z przeznaczeniem na zapasy operacyjne i 865.405 ton w systemie magazynów autoryzowanych. Z szacunków wynika, że Agencja skupiła 44,6% zbóż na rynku krajowym.

Kontrola NIK stwierdziła, że w 1997 r. wyboru podmiotów do zakupu zbóż na zapasy operacyjne dokonywano z pominięciem procedury przetargowej przewidywanej przez statut ARR. Odnotowała też przypadki nieprzestrzegania przez podmioty realizujące interwencyjny zakup zbóż warunków umów, zobowiązujących do bezpośredniego zakupu u producentów zbóż ze zbiorów 1997 r. Ogromna większość, bo 98,2% zboża kupionego przez dwie kontrolowane jednostki pochodziła z ubiegłorocznego skupu, a nie z zakupu interwencyjnego od producentów. NIK skierowała do tych jednostek wniosek o zwrot kwot uzyskanych wskutek nierzetelnego wykonania umów.

Przeprowadzone badanie wykazało też, że przeszło 37% kontrolowanych podmiotów skupujących zboże nie przestrzegało wymogów jakościowych określonych w umowach. Nadto, aż 47% kontrolowanych firm opóźniało wypłaty dostawcom zbóż.

Kontrola gospodarki finansowej ARR ujawniła uszczuplenia finansowe na kwotę 3.528.043 zł, z czego ponad 99% na rzecz państwowych osób prawnych. Udzielano - w sprzeczności z przepisami ustawy o utworzeniu ARR - poręczeń kredytowych jednostkom nie wykonującym zadań zleconych przez Agencję, przeznaczano środki na wykup zapasów zamiast na skup zbóż, poręczano kredyty nie pobierając należnej prowizji, nie egzekwowano należnych Agencji odsetek.

Wnioski skierowane w wyniku kontroli do prezesa ARR wskazują na konieczność:

- wnikliwego analizowania potrzeb i możliwości przed zawarciem umów skupu zbóż;

- pełnej realizacji rocznego programu zakupów interwencyjnych;

- wyłaniania podmiotów do prowadzenia interwencyjnego zakupu produktów rolnych w drodze przetargów;

- określania minimalnych wymogów jakościowych zapewniających jednolitą klasyfikację kupowanych zbóż;

- ustalania i stosowania interwencyjnych cen zakupu zgodnie z zasadami określonymi w statucie Agencji;

- wzmocnienie nadzoru nad podmiotami skupującymi produkty rolne i egzekwowanie od nich dochowywania terminów zakupu i płatności;

- głębszej analizy wniosków kredytowych i zapewnienie skutecznej windykacji należności z tytułu poręczeń.

<u>Kontrola działalności fundacji na rzecz rolnictwa w zakresie wykorzystania środków budżetowych i środków pomocy zagranicznej</u> wykazała, że w latach 1994-1997 środki finansowe pochodzące z budżetu państwa były wykorzystywane przez badane fundacje prawidłowo, celowo i gospodarnie. Za zbyt mało efektywne uznano natomiast gospodarowanie środkami pomocy zagranicznej.

Celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny wykorzystania przez fundacje działające w sferze rolnictwa środków finansowych otrzymywanych z budżetu państwa i w ramach zagranicznych programów pomocowych, efektów programów PHARE i innych linii pomocowych dla polskiego rolnictwa, a także przestrzegania przez kontrolowane jednostki postanowień ustawy o fundacjach i innych przepisów dotyczących ich działalności.

Stwierdzono występowanie szeregu nieprawidłowości w działalności fundacji rolniczych. Należała do nich m.in. niepełna realizacja przez Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) porozumienia o współpracy, nieterminowe i błędne rozliczanie środków budżetowych, nieewidencjonowanie przez Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa na bieżąco środków trwałych zakupionych z funduszy PHARE oraz niewywiązywanie się przez blisko połowę badanych fundacji z obowiązku składania sprawozdań z prowadzonej działalności.

FAPA, będąc zobowiązaną do pełnienia funkcji głównego koordynatora pomocy zagranicznej kierowanej do sektora rolnego, nie w pełni realizowała porozumienia o współpracy zawarte z Krajowym Związkiem Banków Spółdzielczych, Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa i Fundacją Spółdzielczości Wiejskiej wykonującymi wydzielone projekty tematyczne. Przez ponad 2 lata nie ustanowiono zasad gospodarowania środkami Funduszu Uzupełniającego. Środki tego funduszu w kwocie 1.059 tys. zł nie zostały w ogóle wykorzystane. FAPA nie w pełni wykorzystała środki z fundacji Fundusz Współpracy otrzymane na projekty studialne dotyczące dostosowania struktury własnościowej ziemi i wielkości gospodarstw do potrzeb integracji polskiego rolnictwa z UE oraz na prenotyfikację weterynaryjną.

Środki trwałe zakupione z funduszy PHARE, a przeznaczone dla beneficjentów programów, nie były na bieżąco ewidencjonowane. Fundacja księgowała zakupiony sprzęt techniczny w koszty, nie ujawniając go w ewidencji środków trwałych i w aktywach bilansu, chociaż pozostawała jego właścicielem do momentu przeniesienia prawa własności na beneficjenta. Zakupiony przez FAPA sprzęt komputerowy i oprogramowanie o wartości ponad 1 mln ECU z przeznaczeniem dla Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa nie został wprowadzony do ewidencji składników majątkowych, zaniżając o tę wartość aktywa Fundacji. Stwierdzono nieuregulowanie sprawy własności otrzymanych składników majątkowych. Przy braku dokumentów z FAPA informujących o jego przekazaniu, sprzęt komputerowy i oprogramowanie otrzymane w ramach projektów PHARE były traktowane raz jako środki własne, drugim razem jako środki obce.

Fundacje korzystające ze środków PHARE, pomimo porozumienia rządu polskiego z Komisją Europejską o niefinansowaniu z tych środków obciążeń fiskalnych, płaciły podatek od towarów i usług (VAT) w pełni lub otrzymywały z urzędów skarbowych tylko częściowy zwrot tego podatku. Od 1 kwietnia 1997 r., w wyniku ustawowego ograniczenia zwolnienia od podatku VAT dotyczącego darowizn towarów używanych, wstrzymano formalne przekazywanie beneficjentom finalnym sprzętu wykorzystywanego w realizacji kontraktów wcześniej zakupionego ze środków PHARE.

Wyniki kontroli fundacji Fundusz Kapitałowy wykazały, że na skutek interwencji ambasadora USA, od stycznia 1995 r. zarząd Fundacji wstrzymał dofinansowanie banków spółdzielczych, gdy tymczasem, jak wynikało z informacji banków zrzeszających banki spółdzielcze, kwota dofinansowania, o którą wystąpiły banki spółdzielcze, sięgnęła 14 mln zł, a kwota dyspozycyjnych środków Fundacji, w wyniku narastania odsetek od lokat bankowych, wzrosła do ponad 14,5 mln zł.

Fundacje nie wywiązywały się z obowiązku składania Ministrowi RiGŻ sprawozdań z prowadzonej działalności, co było wynikiem niedostatecznego nadzoru ze strony Ministerstwa RiGŻ. W 5 objętych badaniami kontrolnymi fundacjach stwierdzono, że roczne sprawozdania z ich działalności nie zawierały wszystkich informacji określonych w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie ramowego zakresu sprawozdań składanych przez fundacje.

W celu usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała:

Do Ministra Sprawiedliwości - o zainicjowanie zmiany ustawy o fundacjach mającej na celu zróżnicowanie pozycji prawnej fundacji „prywatnych" i „publicznych" (tworzonych przez Skarb Państwa) oraz wzmocnienie nadzoru nad fundacjami korzystającymi ze środków budżetowych i środków pomocy zagranicznej z umów międzyrządowych.

Do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - m.in. o wystąpienie do Komisji Unii Europejskiej o określenie sposobu wykorzystania środków finansowych pozostałych z zakończonych memorandów finansowych; określenie sposobu dalszego funkcjonowania fundacji Fundusz Kapitałowy; podjęcie inicjatywy zmierzającej do likwidacji fundacji, które wyczerpały środki finansowe oraz majątek.

Kontrola realizacji programów rozwoju telekomunikacji na wsi wykazała, że w latach 1991-1997 osiągnięte zostały dwa podstawowe cele w tym zakresie, tj. istotne zwiększenie liczby abonentów wiejskich (z 391 tys. w 1991 r. do 1.232 tys. w 1997 r.), a także zmniejszenie dysproporcji w liczbie telefonów między obszarami wiejskimi a dużymi aglomeracjami. Zamierzeniami, których nie udało się w pełni osiągnąć, była telefonizacja miejscowości wiejskich nie posiadających telefonu (w końcu 1997 r. 679 wsi, tj. 1,5% ogółu nie miało dostępu do telefonu) oraz zapewnienie świadczenia usług telekomunikacyjnych na obszarach wiejskich o jakości charakteryzującej nowoczesne sieci telekomunikacyjne.

Celem kontroli było dokonanie oceny skuteczności działań podejmowanych przez Ministra Łączności i Pełnomocnika Rządu ds. Telekomunikacji na Wsi w zakresie tworzenia mieszkańcom wsi warunków dla poprawy dostępu do usług telekomunikacyjnych. Badaniami objęto Ministerstwo Łączności, 34 urzędy wojewódzkie, 77 gmin, Telekomunikację Polską SA, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Fundację „Telefony Polskie".

Wyniki kontroli wykazały, że niezrealizowanie wszystkich zamierzeń spowodowane było nie tylko wieloletnimi zapóźnieniami, ale również niepełnym wykonaniem zadań przez Ministra Łączności. Nie sporządził on bowiem wykazu miejscowości przewidzianych do telefonizacji oraz nie ustalił terminów rozpoczęcia poszczególnych przedsięwzięć. Nie zawarł też z p.j.o. „Poczta Polska, Telegraf i Telefon" ani z jej następcą prawnym - Telekomunikacją Polską SA umowy o realizacji programu „Telefonizacja miejscowości wiejskich bez telefonu".

Odpowiedzialność za stwierdzony stan ponosi także Pełnomocnik Rządu ds. Telekomunikacji na Wsi, który m.in. nie podejmował działań w celu skoordynowania finansowania z różnych źródeł rozwoju telekomunikacji wiejskiej, ani nie wspierał inicjatyw lokalnych zmierzających do tworzenia warunków umożliwiających działania operatorom lokalnym. Współdziałając z Ministrem Łączności, utrwalał wręcz dominującą pozycję TP SA na rynku usług telekomunikacyjnych.

Wydane przez Pełnomocnika zasady gospodarowania środkami budżetowymi, przeznaczonymi na rozwój telekomunikacji wiejskiej, uzależniały udzielenie gminie finansowego wsparcia od wcześniejszego zawarcia przez nią umowy z TP SA. W umowie tej gmina zobowiązywała się do nieodpłatnego przekazania spółce sieci i urządzeń telefonicznych. Wartość przejętego w ten sposób przez TP SA majątku trwałego wyniosła w końcu 1996 r. 541,8 mln zł. Według NIK taka sytuacja to quasi dotowanie największego rodzimego operatora, zarówno z budżetów gmin, jak i z budżetu państwa. W efekcie przyjęcia takich rozwiązań wyeliminowano możliwości współpracy gmin z niezależnymi od TP SA operatorami. Monopolistyczna pozycja TP SA sprawiła m.in., że spółka rozliczała się nieterminowo z gminami po zakończeniu inwestycji, zaniżała wartość przejmowanego nieodpłatnie majątku.

Małą aktywność w dążeniu do telefonizowania obszarów wiejskich wykazali wojewodowie. NIK ustaliła, że 80% spośród 34 kontrolowanych przez nią wojewodów nie zapewniło sobie informacji o możliwych do wykorzystania źródłach finansowania inwestycji telekomunikacyjnych. Tylko 3 wojewodów opracowało plany rozwoju telekomunikacji na terenie województwa, a 5 zdecydowało się wesprzeć z budżetu kwotą 1,7 mln zł inwestycje telekomunikacyjne na wsi.

Niekorzystne dla telekomunikacji wiejskiej było niewykorzystanie do jej rozwoju części zasobów finansowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (za które można było przyłączyć dodatkowo co najmniej 20 tys. abonentów) oraz nieefektywne wydatkowanie 6 mln ECU ze środków PHARE. Niecelowe było również przesunięcie w 1997 r. przez Ministra Łączności dotacji (310 tys. zł) na dofinansowanie wsi nie mających dostępu do telefonu - na zadania nie związane z telefonizacją. Czynnikiem ograniczającym efektywność wykorzystania środków dotacji budżetowych było ich przekazywanie (przez Ministerstwo Łączności oraz Pełnomocnika) gminom nieprzygotowanym do inwestycji telekomunikacyjnych.

Według Izby, w rządowej strategii prywatyzacji TP SA należy uwzględnić interesy ekonomiczne gmin. W tym celu NIK postulowała przyznanie gminom uprawnień do nieodpłatnego obejmowania akcji prywatyzowanej TP SA w wysokości odpowiadającej wartości wniesionego przez te gminy wkładu pieniężnego w inwestycje przekazane następnie nieodpłatnie TP SA. Izba postulowała też włączenie do procesu telefonizowania wsi innych operatorów, a nie preferowanie jedynie największego potentata - TP SA.

Wymiernym efektem tej kontroli były stwierdzone uszczuplenia finansowe na kwotę 19,2 mln zł, z czego najwięcej przypadło na budżet państwa (13,2 mln zł), państwowe osoby prawne (2,8 mln zł) i budżety gmin (1,2 mln zł).

Jak dotychczas - z kwoty tej odzyskano łącznie 12,4 mln zł, z czego najwięcej odzyskał budżet państwa 12,2 mln zł.

<u>Kontrola zabezpieczenia interesów Telewizji Polskiej SA w umowie na kolportaż programu TV Polonia w USA i Kanadzie</u> wykazała, że cel podjętego przez Telewizję Polską SA przedsięwzięcia, jakim było udostępnienie programu TV „Polonia" szerokim rzeszom polskojęzycznych mieszkańców Ameryki, nie został osiągnięty. Do lutego 1998 r. zdołano bowiem pozyskać tylko 481 stałych abonentów wobec 500 tys. planowanych. Zawarta przez Telewizję Polską SA w 1994 r. umowa z firmą Spański Enterprisess Inc. (SEI) w sprawie realizacji przedsięwzięcia obarczona była błędami, które spowodowały trudności w wykonaniu zobowiązań i uprawnień z niej wynikających.

Warunkiem rozpoczęcia nadawania programu „Polonii" miało być pozyskanie 25 tys. tzw. zdeklarowanych subskrybentów. Prawie czteroletni okres realizacji umowy nie doprowadził do rozpowszechniania programu TV „Polonia" wśród zakładanej liczby odbiorców, tj. 500 tys. w 1997 r. na terenie obu Ameryk.

Faktyczna liczba abonentów odbierających program satelitarny TV „Polonia" w systemie DBS (cyfrowym, zakodowanym) w okresie od kwietnia 1997 r. do lutego 1998 r. wynosiła zaledwie kilkuset odbiorców. Z początkiem lutego 1998 r. program ten w systemie DBS przestał być nadawany.

Udzielenie firmie SEI wyłącznego prawa do odbioru i wykorzystywania sygnału TV „Polonia" na terytorium obu Ameryk na okres 25 lat, chociaż jej oferta dotyczyła tylko USA i Kanady, pozbawiła innych potencjalnych kontrahentów możliwości podjęcia emisji programu TV „Polonia" na kontynencie południowoamerykańskim. Posiadająca wyłączność na tym terenie firma SEI nie podjęła żadnych starań o emisję programu TV „Polonia" na obszarze Ameryki Płd.

Główną przyczyną niezadowalającego stanu realizacji umowy było to, że przy wyborze firmy SEI zarząd TVP SA nie wziął pod uwagę braku jakiegokolwiek doświadczenia partnera w działalności takiego medium jakim jest telewizja. Według informacji polskich służb konsularnych, SEI zajmowała się dotychczas obrotem papierami wartościowymi. W umowie nie określono też jak należy rozumieć pojęcie „zdeklarowani subskrybenci" (czy chodzi o abonentów programu czy też potencjalnych odbiorców i jak ich ustalać), od którego zależy ocena przedsięwzięcia. Nie egzekwowano też wykonywania istotnych postanowień umowy.

Przy braku doświadczenia SEI na rynku telewizyjnym, generalne postanowienia umowy dotyczące programu nie dawały m.in. dostatecznych gwarancji rozprowadzania programu z określonym udziałem audycji TV „Polonia". Pozostawiono kontrahentowi całkowitą swobodę w tworzeniu i emisji na terenie obu Ameryk programu z udziałem „Polonii", z ograniczeniem dotyczącym jedynie jednorazowości wykorzystania i zachowania integralności poszczególnych audycji TV „Polonia". Nie zabezpieczono również realnych możliwości wcześniejszego wypowiedzenia umowy. Oznacza to brak należytego zabezpieczenia interesów strony polskiej.

Kontrola wykazała, że firma SEI bez zgody TVP SA używała logo telewizji polskiej oraz nazwy „Poltel" z dodatkiem International dla utworzonych przez jej właściciela nowych firm. Stanowiło to naruszenie interesów TVP SA, gdyż umowa pozwalała firmie SEI używać jedynie logo TV „Polonia".

Chociaż zgodnie z umową wszelkie koszty związane z odbiorem i wykorzystywaniem sygnału TV „Polonia", promocją i marketingiem programu oraz jego produkcją i nadawaniem, w tym koszty praw autorskich, powinna ponosić firma SEI lub nadawca, na którego przeniosła prawa i zobowiązania wynikające z umowy - firma SEI stara się przerzucić na stronę polską odpowiedzialność za niewywiązywanie się z realizacji umowy.

Izba stwierdziła brak działań TVP SA, zmierzających do wyegzekwowania do firmy SEI wymaganej sprawozdawczości kwartalnej. Ponadto zarząd TVP SA nie wykorzystał krytycznych uwag o działalności swego kontrahenta, przekazywanych przez środowiska polonijne w USA i Kanadzie lub za pośrednictwem polskich placówek dyplomatycznych.

Dotychczasowy zasięg rozpowszechniania programu TV „Polonia" wskazuje na niepowodzenie całego przedsięwzięcia w stosunku do planowanych w ofercie. Na koniec 1997 r. uzyskano przychód w wysokości 153.112,00 USD wobec planowanych w tym okresie 35 mln USD (tj. 0,45 proc. planowanych przychodów) oraz 481 stałych abonentów (według SEI) w systemie DBS wobec 500 tys. planowanych (tj. 0,09 planowanej liczby).

Zdaniem Izby należy m.in. podjąć działania zmierzające do zmiany dotychczasowych warunków umowy pod kątem pełnego zabezpieczenia interesów TVP SA oraz realizacji ustawowych zadań TV „Polonia" za granicą, wymagać skutecznego nadzoru nad zobowiązaniami wynikającymi z umowy oraz rozważyć prawne konsekwencje niezrealizowania umowy przez SEI, w tym również możliwość jej wypowiedzenia.

Odpowiedzialność za niezadowalający stan realizacji umowy ponosi b. zarząd TVP SA z tytułu sprawowanego nadzoru nad poszczególnymi służbami telewizji, dyrektor Biura Współpracy z Zagranicą TVP SA - za negocjacje i treść umowy oraz realizację jej postanowień do 23 października 1996 r., a także dyrektor Programu Satelitarnego TV „Polonia" - za realizację umowy od 24 października 1996 r.

<u>Kontrola nadzoru nad warunkami transportu zwierząt gospodarskich</u> wykazała, iż w dziedzinie tej miały miejsce poważne zaniedbania. Przewożone zwierzęta traktowane były w sposób niehumanitarny. Nie zapewniono im niezbędnych warunków sanitarnych, właściwej opieki weterynaryjnej, a używanie pojazdów nie dostosowanych do przewozu zwierząt powodowało niebezpieczeństwo powstawania okaleczeń i urazów. Graniczne przejścia drogowe nie były przygotowane do wykonywania kontroli weterynaryjnej, zaś przyjęta organizacja pracy służb weterynaryjnych niejednokrotnie powodowała konieczność wielogodzinnego oczekiwania na odprawę transportu. Jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy był brak właściwych regulacji prawnych.

Kontrola miała na celu zbadanie i dokonanie oceny działań podejmowanych dla zapewnienia zwierzętom właściwych warunków przewozu transportem samochodowym i kolejowym. Skontrolowano działalność służb weterynaryjnych, przewoźników oraz przedsiębiorstw handlu zwierzętami. Ocenie poddano również regulacje prawne dotyczące przewozu i ochrony zwierząt w czasie transportu, w tym stopień ich dostosowania do norm europejskich. Badaniami objęto 61 jednostek: Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dyrekcję Generalną PKP, 7 stacji PKP, 27 wojewódzkich zakładów weterynarii, 4 urzędy celne oraz 20 podmiotów gospodarczych dokonujących obrotu zwierzętami. W kontroli uczestniczyła także Państwowa Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych, która skontrolowała 119 jednostek - zakładów przetwórstwa mięsnego, punktów skupu, przedsiębiorstw przewozowych, ubojni itp.

W 1997 r. organizacje ekologiczne i ochrony zwierząt z różnych krajów europejskich (głównie z Niemiec i Holandii) zaprotestowały przeciwko, jak to określono, „barbarzyńskim" warunkom transportu zwierząt, przede wszystkim koni, z państw Europy Środkowej i Wschodniej do państw Europy Zachodniej. Ich wynikiem były interwencje m.in. u Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, w Ambasadzie Niemiec w Warszawie, Niemieckim Ministerstwie Gospodarki Żywnościowej, Rolnictwa i Leśnictwa, Niemieckim Federalnym Związku Lekarzy Weterynarii i Holenderskim Związku Ochrony Zwierząt.

W wyniku kontroli stwierdzono, że większość spośród 130 zbadanych punktów skupu, prawie połowa z 57 baz zbiorczych zwierząt, żadne z 4 drogowych przejść granicznych oraz 40% ze 134 firm przewozowych - nie zapewniało zwierzętom niezbędnych warunków sanitarnych, opieki weterynaryjnej, żywienia oraz zabezpieczenia przed powstawaniem urazów i okaleczeń w czasie transportu. Ani jedno spośród skontrolowanych przejść granicznych nie było technicznie przygotowane do wykonywania kontroli weterynaryjnej.

Punkty skupu i bazy zbiorcze znajdowały się generalnie w złym stanie technicznym. Wykorzystywane rampy w wielu przypadkach nie nadawały się do załadunku. Brak było koryt do pojenia i karmienia zwierząt, a także ujęć wodnych. Zwierzęta skupowano m.in. w tzw. „dzikich punktach skupu", funkcjonujących bez zarejestrowania działalności gospodarczej i bez wiedzy wojewódzkich zakładów weterynarii. Również w zarejestrowanych punktach skupu, bazach i firmach przewozowych nadzór weterynaryjny był niedostateczny. Lekarze weterynarii nie przeprowadzali w ogóle kontroli w tych jednostkach lub wykonywali je sporadycznie.

Utrudnieniem w wykonywaniu takiego nadzoru był brak odpowiednich aktów prawnych, bowiem pochodzące sprzed 70 lat przepisy - obowiązujące w okresie objętym kontrolą - uległy dezaktualizacji, a nowe, dotyczące tak istotnych spraw jak szczegółowe warunki przewozu, normy ładunkowe, czy też czas przewozu, nie zostały wprowadzone. Brak tych regulacji powodował wydawanie różnego rodzaju wytycznych i zaleceń przez Ministra RiGŻ, wojewódzkich lekarzy weterynarii, lub nawet przez kierowników firm przewozowych. Zalecenia te jednak nigdzie nie zostały opublikowane i dlatego nie były powszechnie znane ani stosowane.

Dokumentacja związana z obrotem zwierzętami (głównie świadectwa miejsca pochodzenia) nie zawsze była kompletna lub sporządzona została z błędami. W rezultacie w większości transportów nie można było zidentyfikować przewożonego zwierzęcia ani ustalić tożsamości jego właściciela. Sytuacja taka - w razie wykrycia choroby - wykluczała możliwość ustalenia ogniska zakażenia i podjęcia akcji leczniczej, ułatwiała też handel kradzionymi zwierzętami. Należy podkreślić, że taki stan tolerowany był przez służby weterynaryjne, które nie żądały od nadzorowanych podmiotów dostarczenia świadectw miejsca pochodzenia. Niekompletne lub błędnie wypełnione były również świadectwa zdrowia zwierząt oraz międzynarodowe świadectwa transportowe.

Wejście w życie w IV kwartale 1997 r., ustaw: z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt oraz z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej - nie wpłynęło na poprawę warunków transportu zwierząt oraz na usprawnienie nadzoru weterynaryjnego. Nie zostały bowiem z chwilą wejścia w życie wspomnianych ustaw, wydane przepisy wykonawcze o podstawowym znaczeniu dla ich funkcjonowania, takie jak m.in. w sprawie nadania statutu PIW, czy w sprawie określenia szczegółowych zasad i warunków transportu zwierząt, maksymalnego czasu ich transportu oraz sposobu postępowania ze zwierzętami chorymi i padłymi.

Brak wymienionych regulacji powoduje, że polskie przepisy odbiegają od stanu prawnego obowiązującego w Unii Europejskiej. Nie zostały dotąd wykonane zobowiązania resortów rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz transportu i gospodarki morskiej w sprawie dostosowania polskiego systemu transportowego oraz przepisów weterynaryjnych do uregulowań Unii, przyjętych na posiedzeniach Komitetu Integracji Europejskiej. Nie zostały także sfinalizowane prace poprzedzające przystąpienie Polski do Europejskiej Konwencji o ochronie zwierząt w transporcie międzynarodowym. W ramach prac dostosowawczych konieczne jest opracowanie nowych lub uaktualnienie około 90 różnego rodzaju przepisów. Uzgodnienia i uznania przez Unię wymaga także kilkadziesiąt certyfikatów dotyczących obrotu zwierzętami.

Formułując wnioski pokontrolne, Izba uznała za niezbędne, by Minister Transportu i Gospodarki Morskiej podjął działania umożliwiające ratyfikację przez Polskę Konwencji Europejskiej o ochronie zwierząt w transporcie międzynarodowym, a także zrealizował zadania sformułowane w „Programie dostosowania polskiego systemu transportowego do uregulowań transportowych Unii Europejskiej", dotyczące m.in. dostosowania przepisów wykonawczych ustawy Prawo przewozowe do prawa Unii Europejskiej. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej powinien wspólnie z Ministrem Spraw Zagranicznych rozpocząć działania w celu podpisania i ratyfikacji sześciu konwencji Rady Europy dotyczących prawnej ochrony zwierząt, uzgodnić termin negocjacji w sprawie zawarcia umowy weterynaryjnej pomiędzy Polską i Unią Europejską, a także nadzorować działania dostosowujące prawo polskie do systemu prawnego UE.

Wnioski skierowane do wojewódzkich lekarzy weterynarii dotyczyły m.in. bezwzględnego egzekwowania świadectw miejsca pochodzenia zwierząt, objęcia nadzorem weterynaryjnym wszystkich podmiotów zajmujących się obrotem zwierzętami, kontrolowanie dostosowania pojazdów do przewozu zwierząt i ich właściwego stanu sanitarnego, egzekwowania przepisów dotyczących stanu sanitarnego i technicznego punktów gromadzenia i skupu zwierząt, a także prawidłowego i rzetelnego wypełniania dokumentacji związanej z międzynarodowym obrotem zwierzętami.

Najwyższa Izba Kontroli zaleciła także wydanie przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i warunków transportu zwierząt oraz doprowadzenie do określenia w rozporządzeniu do ustawy Prawo o ruchu drogowym szczegółowego sposobu oznakowania pojazdu przewożącego zwierzęta.

C Z Ę Ś Ć III

UWAGI O FUNKCJONOWANIU PAŃSTWA I GOSPODARKI W ŚWIETLE KONTROLI NIK Z 1998 R.

1. Wprowadzenie

Przedstawione tu wybrane zagadnienia dotyczące warunków realizacji zadań państwa i problemów oraz nieprawidłowości w ich wykonywaniu wynikają głównie z kontroli przeprowadzonych przez NIK w 1998 roku. Tematyka kontroli w znacznej części nawiązywała do spraw kontrolowanych wcześniej, wymagających dodatkowych badań lub sprawdzenia jak są realizowane wnioski pokontrolne i na ile przyniosło to poprawę w kontrolowanych dziedzinach. Pojawiły się również nowe zagadnienia, które Izba kontroluje obecnie i którym poświęci wiele uwagi w najbliższej przyszłości. Jest to zatem pokazanie wyników pewnego etapu w pracy NIK. Celem tego przeglądu ocen i wniosków z kontroli jest wskazanie, jakie sprawy powinny być podjęte przez rząd i ustawodawcę dla poprawy stanu prawa, finansów publicznych, warunków działania podmiotów gospodarujących, przyspieszenia procesu przebudowy gospodarki, poprawy bezpieczeństwa obywateli.

2. Stan prawa w państwie

Wyniki kontroli NIK, przedstawione w sprawozdaniu z działalności NIK w 1998 r., zmuszają do ponowienia ostrzeżeń Izby z lat poprzednich, że brak dbałości o porządek prawny stanowi poważne niebezpieczeństwo dla funkcjonowania państwa i jego struktur.

Z przepisów Konstytucji wynika obowiązek stosowania określonych zasad przy budowie porządku prawnego, w szczególności dotyczących systemu źródeł prawa, zakresu aktów wewnętrznych, trybu postępowania w procesie prawotwórczym. Ranga konstytucyjna została nadana obowiązkowi przedstawiania przez wnioskodawców projektu ustawy skutków finansowych jej wydania (art. 118 ust. 3 Konstytucji). W ciągu 2 lat od wejścia w życie Konstytucji, tzn. do 17 października 1999 r., Rada Ministrów ma obowiązek przedstawienia Sejmowi odpowiednich wykazów i projektów ustaw, mających na celu dostosowanie dotychczasowego prawa do przepisów Konstytucji. Rozwiązania te maja zasadniczy wpływ na wzmożenie prac legislacyjnych rządu oraz na tempo i zakres prac legislacyjnych w Sejmie (szczególnie po zniesieniu odrębnej Komisji Ustawodawczej, a obciążeniu odpowiedzialnością za poziom i jakość prac legislacyjnych poszczególnych komisji sejmowych i aparatu pomocniczego Kancelarii Sejmu), a także na interpretację prawa (wobec zniesienia prawa Trybunału Konstytucyjnego do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw).

Sprawozdanie z działalności NIK w 1998 r. obejmuje informację o wynikach kontroli, które były przedstawione Sejmowi w 1998 r. Opisane w tych informacjach kontrole NIK były przeprowadzone w okresach wcześniejszych, a z reguły dotyczyły działalności podmiotów kontrolowanych, podejmowanych również przed wejściem w życie Konstytucji. Oceny i wnioski pokontrolne NIK dotyczyły więc stanu prawa obowiązującego w czasie przeprowadzania badań kontrolnych (np. w latach 1996-1997). Wnioski legislacyjne NIK są jednak aktualne również pod rządami Konstytucji.

Na zły stan prawa w Polsce składa się wiele czynników. Brak jest pewności prawa i stabilności stanowionych reguł, zbyt liczne i często doraźne są zmiany przepisów prawa. W 1998 r. Sejm uchwalił 99 ustaw, w tym 68 zatytułowanych: „o zmianie ustaw". Wnioskodawcą 30 ustaw o charakterze wyłącznie nowelizacyjnym był rząd. Poszczególne ustawy obejmowały nowelizację 6, 8, 13, a nawet 28 i 30 różnych ustaw, przy czym niektóre zmiany tej samej ustawy były wprowadzone odrębnymi ustawami uchwalonymi w tym samym czasie. Zbytni pośpiech i doraźność działań przy tworzeniu i nowelizacji prawa również wpływa na brak precyzji przepisów, których niejednoznaczność powoduje różnice interpretacyjne, zarówno przy stosowaniu jak i instancyjnym rozstrzyganiu wątpliwości. Prawo jest mało czytelne, niezrozumiałe, niepoprawne językowo. Nie przestrzega się reguł procesu prawotwórczego (zakresu, trybu, terminów) przy tworzeniu aktów prawnych pozaustawowych, głównie wykonawczych do ustaw.

Problemy jakości prawa oraz potrzeby ulepszania procesu tworzenia prawa znalazły wyraz również we wnioskach, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK, kierowanych w 1998 r. do członków rządu i formułowanych i informacjach o wynikach kontroli, przedkładanych w 1998 r. parlamentowi.

W zakresie tworzenia prawa, wnioski NIK dotyczyły m. in. następujących problemów:

1) wielość zmian przepisów ustawowych, przy nieogłaszaniu urzędowego jednolitego tekstu ustawy.

   Wnioski dotyczące konieczności ogłoszenia jednolitych tekstów ustaw podatkowych były formułowane np. w informacji o wynikach kontroli realizacji dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w okresie: 1995 - I półrocze 1997 r. i informacji o wynikach kontroli realizacji dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1995-1997.

2) przedstawianie w uzasadnieniu do projektów aktów prawnych skutków finansowych dla budżetu, wynikających z wejścia w życie tych aktów. Wnioski w tej sprawie dotyczyły głównie spraw zaniechania ustalania i poboru podatków (informacje przekazane 22 maja i 9 listopada 1998 r.). Wnioski takie znajdują obecnie oparcie w przepisach konstytucyjnych, a nie tylko w przepisach regulaminowych.

3) terminowość wydawania aktów wykonawczych do ustaw oraz zachowanie odpowiedniej zwłoki czasowej pomiędzy ogłoszeniem a wejściem w życie aktu prawnego.

   Wnioski w tej sprawie dotyczyły nie tylko aktów wykonawczych wprowadzających ulgi podatkowe (informacje przekazane 22 maja i 9 listopada 1998 r.), lecz także np. aktów wykonawczych do ustaw budżetowych (informacja o wynikach kontroli przyznawania i wykorzystywania dotacji budżetowych dla górnictwa węgla kamiennego), aktów wykonawczych do ustaw dotyczących budownictwa (informacja o wynikach kontroli realizacji programu rządowego pn. „Założenia polityki mieszkaniowej Państwa" w zakresie wybranych zagadnień budownictwa mieszkaniowego).

4) charakter prawny i rola programów i planów wieloletnich, obejmujących zamierzenia państwa w stosunku do poszczególnych dziedzin działalności gospodarczej i spraw społecznych.

Po uchyleniu w 1990 r. ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, zadania wieloletnie były ustalane przez rząd w różnorodnych programach, na ogół wyznaczających organy odpowiedzialne za poszczególne działania, terminy realizacji i środki na finansowanie zadań (np. program budowy autostrad). Obowiązek opracowania np. programu zwiększania lesistości Polski wynikał z ustawy. Kontrole NIK wykazały, że programy są realizowane na miarę możliwości finansowych, ze znacznymi opóźnieniami, przy braku kontroli realizacji zadań i rozliczania środków do ich wdrażania. Obowiązująca od 1 stycznia 1999 r. ustawa o finansach publicznych przewiduje określenie w ustawie budżetowej limitów wydatków na rządowe programy wieloletnie. W razie gdy koszty realizacji programu wieloletniego przekraczają 100 mln zł, program powinien być przyjęty na mocy odrębnej ustawy. Ustawa o finansach publicznych postanowiła, że programy wieloletnie mogą być ustanawiane wyłącznie w celu realizacji zadań dotyczących 5 sfer życia państwowego: obronności i bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska, rozwoju gospodarki, rozwoju nauki oraz ochrony ogólnonarodowego dziedzictwa kulturowego. W wykazie zadań, które mogą być objęte programami wieloletnimi, ustawa nie ujęła zadań o charakterze społecznym (zdrowotnych, opiekuńczych, edukacyjnych).

Kontrole realizacji niektórych programów ustanowionych w latach ubiegłych wskazują na potrzebę określenia mocy prawnej programów i odpowiedzialności za ich realizację. Programowanie wieloletnie powinno być także spójne z regulacjami, wynikającymi z ustawy o finansach publicznych.

Wnioski NIK w sprawie programów wieloletnich, które były przedstawione w 1998 r., są aktualne również pod rządami ustawy o finansach publicznych. Dotyczyły one np:

- długofalowej strategii uzdrowienia sytuacji ekonomicznej sektora ubezpieczeniowego, ze szczególnym uwzględnieniem kierunków poprawy efektywności ekonomicznej ubezpieczeń komunikacyjnych (informacja o wynikach kontroli dotyczących ubezpieczeń komunikacyjnych i likwidacji szkód przez instytucje ubezpieczeniowe),
- wieloletniego programu ochrony przeciwpowodziowej kraju oraz uwzględnienia - w ramach opracowanej koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju - zagadnień związanych z ochrona przeciwpowodziową (informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r.),
- programu budowy autostrad (informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce),
- założeń polityki mieszkaniowej Państwa (informacja o wynikach kontroli realizacji programu rządowego pn. „Założenia polityki mieszkaniowej Państwa" w zakresie wybranych zagadnień dotyczących budownictwa mieszkaniowego),
- programu przemian strukturalnych i własnościowych w morskich stoczniach remontowych (informacja o wynikach kontroli przekształceń własnościowych w morskich stoczniach remontowych),
- programu finansowania archiwów państwowych (informacja o wynikach kontroli wykonywania obowiązków archiwizowania dokumentacji przez wybrane organy administracji rządowej i archiwa państwowe),

- koncepcji i programów unieszkodliwienia i utylizacji odpadów sanitarnych (informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków finansowych na działalność inwestycyjną w zakresie unieszkodliwiania odpadów sanitarnych),
- programów obrony cywilnej oraz koncepcji wykorzystywania i utrzymywania budowli ochronnych (informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej),
- potrzeby określenia polityki udzielania pomocy publicznej podmiotom gospodarczy
- koncepcji funkcjonowania funduszy celowych o charakterze państwowym.

W przedstawionej w 1998 r. analizie wykonania budżetu państwa za rok 1997 NIK ponawiała wielokrotnie stawiane wnioski o dokonanie przeglądu i analizy funkcjonowania funduszy celowych, wykazując stwierdzone kontrolami nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami poszczególnych funduszy i w egzekwowaniu wpłat na rzecz funduszy. Przy ogólnym obniżaniu redystrybucyjnej funkcji budżetu państwa, fundusze celowe stały się równorzędnym budżetowi państwa składnikiem sektora publicznego.

Ustawą o finansach publicznych rząd został zobowiązany do przedstawienia Sejmowi - w terminie do 31 grudnia 1999 r. - wniosków, wynikających z analizy celowości działania państwowych funduszy celowych. Ustawa nakazuje objęcie analizą i wnioskami także „jednostek organizacyjnych (agencji)", nie wyjaśniając, jakie jednostki organizacyjne, poza funduszami , mają być objęte rządową analizą.

W zakresie ustaw, przedstawione w 1998 r. postulaty NIK dotyczyły usunięcia niespójności i wątpliwości interpretacyjnych, uzupełnienia luk prawnych, zmian w uregulowaniach ustawowych, podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez rząd lub przyspieszenia prac nad opracowaniem projektów, dostosowania ustawa do umów międzynarodowych itp. NIK postulowała np:

1) zmiany ustawy o zamówieniach publicznych, których wprowadzenie powinno być rozważone przy kolejnej nowelizacji ustawy (informacja o wynikach kontroli działalności Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie funkcji centralnego organu administracji państwowej, przekazana 19 stycznia 1998 r., informacja o wynikach kontroli udzielania zamówień publicznych przez największe miasta i ich jednostki organizacyjne),
2) przyspieszenie prac nad nową ustawą, określająca prawne aspekty funkcjonowania uzdrowisk, w połączeniu z uprawnieniami i obowiązkami organów samorządu terytorialnego (informacja o wynikach kontroli funkcjonowania lecznictwa sanatoryjno-klimatycznego),
3) zmiany ustawy, w tym sprawy dysponowania środkami Funduszu Leśnego (informacja o wynikach kontroli efektywności prowadzenia gospodarki leśnej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe),
4) usunięcie rozbieżności między przepisami bankowymi i kodeksem handlowym, w celu umożliwienia zgromadzenia kapitału spółki na rachunku bankowym w okresie od podpisania umowy notarialnej do zarejestrowania spółki (informacja o wynikach kontroli efektów tworzenia przez państwowe podmioty gospodarcze spółek z udziałem kapitału zagranicznego),

5) dostosowanie przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, dotyczących umieszczania nieletniego w policyjnej izbie dziecka (art. 102), do postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (informacja o wynikach kontroli działań prewencyjnych Policji w zakresie nadzoru nad nieletnimi w Radomiu),

6) zmiany ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie dotyczącym przeznaczenia minimum 10% rocznego czasu nadawania programu na audycje wytworzone przez producentów krajowych innych niż nadawca, z uwagi na brak możliwości spełnienia tego wymogu przez spółki radiofonii publicznej (informacja o wynikach kontroli działalności spółek radiofonii publicznej w zakresie gospodarowania majątkiem),

7) dokonanie analizy dotychczasowego systemu uzupełniania poborowymi sił zbrojnych i rozważenie ewentualnych zmian prawnych i organizacyjnych tak, aby zasada stało się wypełnienie przez obywateli powinności bez odbycia tej służby (Informacja o wynikach kontroli administrowania rezerwami osobowymi dla celów powszechnego obowiązku obrony, tajna),

8) zmiany ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju...),

9) określenie w Prawie budowlanym, w sposób jednoznaczny, zasad postępowania w przypadku samowoli budowlanej - zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części (informacja o wynikach kontroli realizacji ustawowych zadań nadzoru budowlanego przez terenowe organy nadzoru architektoniczno-budowlanego oraz organy samorządu terytorialnego w zakresie im powierzonym),

10) zmiany ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, w zakresie związanym z dysponowaniem środkami Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz z nieokreślonym pojęciem ustawy: ”przejściowe trudności finansowe pracodawcy” (Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w latach 1996-1997),

11) zmiany ustawy o fundacjach, mających na celu zróżnicowanie pozycji prawnej fundacji „prywatnych” i publicznych, działających z udziałem Skarbu Państwa, jak również wzmocnienie nadzoru nad fundacjami korzystającymi ze środków budżetowych i zagranicznych (Informacja o wynikach kontroli działalności fundacji na rzecz rolnictwa w zakresie wykorzystania środków budżetowych i środków pomocy zagranicznej). Z dniem 1 stycznia 1999 r. wszedł w życie przepis ustawy o finansach publicznych, stanowiący iż Skarb Państwa nie może tworzyć fundacji. Zakaz ten jednak nie rozstrzyga sprawy nadzoru nad fundacjami utworzonymi przez Skarb Państwa przed 1999 r. oraz nad fundacjami utworzonymi przez inne osoby fizyczne lub prawne, z udziałem majątku Skarbu Państwa lub innych środków publicznych.

12) jednoznaczne rozstrzygnięcie podziału kompetencji poszczególnych organów rządowych, mających ustawowe zadanie realizowania polityki państwa wobec przedsiębiorstw gospodarki morskiej, w tym morskich stoczni remontowych (informacja o wynikach kontroli przekształceń własnościowych w morskich stoczniach remontowych),

13) zakończenie prac nad przygotowaniem rządowym projektem nowej ustawy - Prawo archiwalne (informacja o wynikach kontroli wykonywania obowiązków archiwizowania dokumentacji przez wybrane organy administracji rządowej i archiwa państwowe),

14) utworzenie spójnego systemu reagowania na klęski żywiołowe oraz kompleksowe uregulowanie spraw ochrony ludzi i środowiska przed klęskami żywiołowymi (informacja o wynikach kontroli doraźnej stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi w dorzeczu Wisły w kwietniu 1998 r.),

15) zmiany ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w zakresie dotyczącym opracowania przez ministra, sejmiki województw oraz rady powiatów i gmin programów zrównoważonego rozwoju ochrony środowiska wynikających z polityki ekologicznej państwa, w celu określenia charakteru i mocy obowiązującej tych programów (informacja o wynikach kontroli wybranych programów i planów ochrony środowiska na obszarze Sudetów. Postulatu tego nie dezaktualizuje ustawa o finansach publicznych, przewidująca możliwość ustanawiania programów wieloletnich w celu realizacji zadań dotyczących ochrony środowiska. Konieczne jest doprowadzenie do spójności rozwiązań w obu ustawach,

16) ustawowe uregulowanie zadań, struktury i zasad działania obrony cywilnej (informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej, przekazana 14 grudnia 1998 r.),

17) zmiany Prawa geologicznego i górniczego, w szczególności w celu zdefiniowania pojęć dotyczących własności złoża kopalin, procesu wzbogacania lub uszlachetniania kopaliny, wydobycia na potrzeby własne przez właściciela gruntu, kryteriów bilansowości złóż dla poszczególnych rodzajów kopalin, ochrony prawnej zasobów pozabilansowych, możliwych do eksploatacji w przyszłości, a nieeksploatowanych (informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy Prawo geologiczne i górnicze).

W zakresie aktów wykonawczych do ustaw, przedstawione w 1998 r. wnioski NIK wiązały się z powszechnym nieprzestrzeganiem reguł tworzenia prawa: nieopracowywaniem projektów podstawowych przepisów wykonawczych do ustawy wraz z ustawą określającą obowiązek ich wydania, nierealizowaniem lub nieterminową realizacją obligatoryjnych upoważnień ustawowych albo przekraczaniem tych upoważnień, niespójnością przepisów, wydawaniem przepisów bez podstawy prawnej itp.

Wypada oczekiwać, że niektóre z tych nieprawidłowości zostaną usunięte w wyniku zrealizowania przez rząd obowiązków, związanych ze stosowaniem Konstytucji, która ustaliła, że w okresie do dnia 17 października 1999 r. Rada Ministrów przedstawi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji oraz wykazy aktów normatywnych mających charakter wewnętrzny albo wymagających zastąpienia przez rozporządzenia wydane na podstawie upoważnienia ustawy.

Wnioski NIK z 1998 r. dotyczyły m.in.:

1) przepisów wykonawczych do ustawy z 1996 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym (zarządzenia z 1968 r. w sprawie wzorcowego statutu uzdrowiska oraz określenia zadań, uprawnień oraz sposobu zatrudniania i wynagradzania naczelnych lekarzy uzdrowisk),

2) wydania rozporządzenia w sprawie określenia sposobu, zakresu i warunków stosowania środków ochrony roślin w leśnym użytkowaniu gruntów,

3) wydania rozporządzenia określającego organy obowiązane do przeprowadzania kontroli wykonania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych (wniosek zrealizowano w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1998 r.),

4) sprzeczności z ustawą o bibliotekach rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu i trybu działania Ministra Kultury i Sztuki,

5) uchylenia zarządzenia Szefa Sztabu Generalnego WP, wydanego bez podstawy prawnej i niezgodnego z rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej w sprawie utworzenia oraz ustalenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania wojewódzkich sztabów wojskowych i wojewódzkich komend uzupełnień,

6) wydania rozporządzeń dotyczących transportu zwierząt, na podstawie ustawy o ochronie zwierząt i ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych,

7) zmiany rozporządzenia w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji,

8) wewnętrznych przepisów w sprawie postępowania w resorcie finansów w zakresie zamówień publicznych,

9) zmiany rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych oraz uchylenia Prezesa Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, dotyczącego odpowiedniego stosowania w Agencji ustawy o zamówieniach publicznych,

10) przepisów w sprawie kryteriów i trybu przyznawania przez Komitet Badań Naukowych środków finansowych na finansowanie specjalnych programów i urządzeń badawczych (informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków budżetowych na realizację specjalnych programów i urządzeń badawczych /SPUB/,

11) terminowości wydawania aktów wykonawczych do ustaw dotyczących budownictwa (informacja w związku z kontrolą realizacji założeń polityki mieszkaniowej Państwa),

12) przepisów wykonawczych do ustawy Prawo budowlane, dotyczących warunków technicznych jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie w zakresie dróg, kolei, lotnisk oraz budownictwa morskiego,

13) wydania rozporządzeń na podstawie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz ustawy Prawo budowlane w sprawach dotyczących odpadów specyficznych powstających w toku działalności medycznej, unieszkodliwiania odpadów sanitarnych i ich utylizacji w miejscu ich powstawania,

14) aktów wykonawczych do ustawy Prawo atomowe (informacja przekazana 28 grudnia 1998 r.),

15) wydawanie przepisów wykonawczych do ustawy budżetowej zgodnie z upoważnieniami i w terminach umożliwiających prawidłową realizację budżetu państwa.

3. Gospodarowanie środkami publicznymi

Szczegółowe dane, wraz z analizą, dotyczące dochodów i wydatków publicznych zawiera coroczna analiza wykonania budżetu państwa. W opracowaniach tych NIK prezentuje też wyniki kontroli budżetowych i dodatkowych kontroli (tzw. „okołobudżetowych") pogłębiających wiedzę o szczegółowych zagadnieniach, związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków na cele publiczne.

Biorąc pod uwagę dane z analiz wykonania budżetu państwa z ostatnich lat można dostrzec tendencję ograniczania redystrybucyjnej funkcji budżetu, co wyraża się w powolnym, ale sukcesywnym zmniejszaniu relacji między wydatkami budżetowymi a wielkością produktu krajowego brutto (w 1997 r. zmniejszyła się do 28,2% PKB, podczas gdy w 1996 r. wynosiła 30,0% PKB). W 1998 r. wyniosła 25,4% (przy zakładanym poziomie 27,7%). Coraz większą rolę w redystrybucji PKB odgrywają inne niż budżet państwa segmentu sektora finansów publicznych: budżety jednostek samorządu terytorialnego (do 1998 r. były to gminy), fundusze celowe i jednostki gospodarki pozabudżetowej. Cały sektor publiczny wydatkował w 1996 r. - 49,3% PKB, a w 1997 r. - 48,1% PKB. W 1998 r. - 43,9% PKB. Wydatki funduszy celowych, objętych bilansem sektora finansów publicznych, po zasileniu dotacjami z budżetu państwa zrównały się z wydatkami ponoszonymi wprost z budżetu.

Ograniczeniu redystrybucji budżetowej i stabilnej pozycji funduszy celowych, przy niewielkich wahaniach poziomu wydatków „sztywnych" towarzyszy sukcesywne ograniczanie deficytu budżetowego. Jednym ze skutków takich tendencji jest w ostatnich latach stagnacja, a nawet w niektórych dziedzinach realne ograniczenie finansowania sfery budżetowej. Ten pożądany kierunek zmian w finansach publicznych był jednak osiągany nie poprzez działania racjonalizujące gospodarkę w sferze budżetowej, a przez ograniczenie budżetowe, co wywoływało szereg napięć w realizacji zadań i rosnący ukryty deficyt jakim był przyrost zobowiązań jednostek budżetowych. Reformy systemowe, wprowadzane od początku 1999 r. spowodują całkowicie różny od dotychczasowego podział środków publicznych pomiędzy państwo, samorząd terytorialny, fundusze celowe i nowe instytucje sfery budżetowej (np. kasy chorych). Stwarza to szansę racjonalizacji wydatków, choć dotychczasowe doświadczenia jeszcze tej tendencji nie potwierdzają. Nowe zasady wydatkowania środków publicznych będą przedmiotem prac kontrolnych Izby już w 1999 r.

Dla publicznej gospodarki finansowej niezwykle ważne jest zgodne z prawem skrupulatne gromadzenie dochodów budżetów i innych instytucji finansów publicznych. **Planowanie i realizacja dochodów**, jak wynika z wielu kontroli Izby, są dalekie od doskonałości. Plany dochodów generalnie są zaniżane, często przyjmowane są plany niższe od dochodów z roku poprzedniego, choć nie występują żadne okoliczności, które mogłyby wpłynąć na ich realizację. Najczęściej nie próbuje się nawet planować dochodów ze sprzedaży majątku, choćby zamiar takiej sprzedaży był ustalony w czasie umożliwiającym zaplanowanie wpływów. W niewielkim zakresie rozbieżności między planem a realizacją dochodów wynikają z przesłanek uniemożliwiających zaplanowanie wpływów.

Zaniżone planowanie budżetowe nie miało istotnego wpływu na ocenę podmiotów wykonujących budżet, było w gruncie rzeczy aprobowane przez resort finansów. Nadwyżki dochodów umożliwiały ograniczenie deficytu w stosunku do jego planowanej wielkości, lub wykorzystanie (po zmianie ustawy budżetowej - jeśli nie zawierała upoważnienia do rozdysponowania dodatkowych wpływów) na cele, których dodatkowe finansowanie uznano za potrzebne. W opinii NIK zaniżanie planów dochodów może prowadzić do braku aktywności w pozyskiwaniu należnych dochodów przez jednostki budżetowe, zobowiązane do ich gromadzenia.

Realizacji dochodów budżetu państwa Izba poświęciła w ostatnim okresie wiele uwagi. Z materiałów pokontrolnych wynika, że wraz ze wzrostem dochodów podatkowych i ich udziału w dochodach budżetu państwa i budżetów gmin maleje udział zaległości z 6,0% w 1997 r. do 5,4% w 1998 r. Na obniżenie się wskaźnika zaległości w pewnym stopniu

wpłynęły jednak działania oddłużeniowe (m.in. restrukturyzacja zadłużenia największych dłużników w ramach bankowego postępowania ugodowego), zniesienie niektórych podatków, umorzenie części należności w ramach ulg udzielonych w wyniku indywidualnych wniosków podatników. Kwoty zaległości w regulowaniu zobowiązań podatkowych rosną i są znaczące (np. w 1997 r. było to ok. 90% wartości deficytu budżetu).

Kontrola realizacji dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych wykazała, że ulgi systemowe w podatku (należne z mocy prawa) mają istotny wpływ na wielkość dochodów budżetu państwa, a ich udział we wpływach z tego podatku przekraczał w poprzednich latach 40%. Tak niska wydajność podatku dochodowego od osób prawnych wymaga skrupulatnej analizy skutków gospodarczych i społecznych rozwiązań, które powodują zasadnicze rozbieżności pomiędzy nominalnym a faktycznym obciążeniem podatkowym (w skrajnych przypadkach ok. 40%). Ulgi te stanowią jedną z form pomocy publicznej dla gospodarki i muszą być analizowane również w tym kontekście. Na wielkość dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych miały ulgi przyznawane uznaniowo przez urzędy skarbowe na wniosek podatnika. Izba krytycznie oceniła fakty wkraczania w uprawnienia organów podatkowych przez Ministerstwo Finansów, które kierowało pisemne zalecenia, upoważnienia i zgody, co było działaniem niezgodnym z prawem. Minister Finansów obecnie nie oddziaływuje w takiej formie na decyzje organów skarbowych.

NIK stwierdziła niewystarczającą kontrolę podatników, opóźnienia w ustalaniu zaległości, niedostatecznie częste wystawianie tytułów wykonawczych, niechęć do stosowania zabezpieczeń majątkowych, nieliczne wystąpienia do sądów, brak niezbędnego dla skutecznej windykacji podatków zintegrowanego systemu informacji podatkowej.

W kontroli realizacji dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych Izba ujawniła, podobne jak w przypadku podatku dochodowego od osób prawnych, nieprawidłowości w działaniach organów skarbowych i ingerencję w ich decyzje ze strony Ministerstwa Finansów (pisma zalecające itp.). NIK zwróciła uwagę na niedoszacowanie skutków odliczeń od dochodów na podstawie przepisów o darowiznych. Podatek dochodowy od osób fizycznych jest instytucją bardzo złożoną, prawo przewiduje ok. 125 zwolnień z podatku, 13 rodzajów odliczeń od dochodów i 16 odliczeń od podatku. Skala wykorzystywania przez podatników możliwości obniżenia obciążeń podatkowych wydaje się czasem zaskakiwać Rząd, który podejmuje rozpaczliwe próby pomniejszenia skutków budżetowych za pomocą interpretacji czy sugestii kierowanych do podatników i organów skarbowych. Wszystko to przemawia za potrzebą gruntownej analizy przyjętych rozwiązań i zmiany przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Problemem dotyczącym podatku dochodowego od osób fizycznych podniesionym w wyniku kontroli jest niezgodne z prawem udzielanie przez organy podatkowe ulg podatkowych płatnikom tego podatku, którzy naliczone zaliczki na poczet podatku od zatrudnionych osób zatrzymują, korzystając z nich jak z nieoprocentowanego kredytu, a w przypadku umorzenia - jak z dotacji. Jest to jeszcze jedna z wymuszonych form wspierania podmiotów gospodarczych, która po analizie skutków gospodarczych i społecznych, powinna być na stałe wyeliminowana z praktyki podatkowej.

W następstwie kontroli działalności organów skarbowych w stosunku do dłużników Skarbu Państwa, Izba stwierdziła niepokojący wzrost zaległości w podatku od towarów i usług. Urzędy skarbowe nie przeciwdziałają w dostatecznym stopniu przyrostowi zaległości, nie podejmując w wielu przypadkach postępowania egzekucyjnego, w niewielkim stopniu

wykorzystując możliwości zabezpieczenia na majątku dłużników (należności zabezpieczone wyniosły w 1996 r. 1,36% ogółu należności, a w 1997 r. - 0,9%). Wnioski o ustanowienie zabezpieczeń dotyczyły w 1997 r. dalszych 1,1% należności. W wyjątkowych wypadkach egzekwowano odpowiedzialność osób trzecich.

Kontrola realizacji przez urzędy kontroli skarbowej zadań ustawowych w zakresie rozliczeń z budżetem spółek prawa handlowego dała podstawę do krytycznych ocen dotyczących braku potrzebnej informacji o podatnikach podlegających kontroli skarbowej, spadku liczby kontroli, wysokiemu udziałowi odwołań od decyzji organów skarbowych. Zastrzeżenia budziła współpraca i przepływ informacji pomiędzy dyrektorami izb skarbowych i urzędami skarbowymi oraz przewlekłość postępowań podatkowych.

Nieprawidłowości w egzekwowaniu dochodów publicznych pokazały również kontrole: realizacji ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz realizacji przez urzędy rejonowe należności budżetowych z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali. W obu tych dziedzinach błędy i pasywność zobowiązanych do ustalania i poboru dochodów budżetu organów administracji (wojewodów i kierowników urzędów rejonowych) spowodowały, że nie wpłynęły lub wpłynęły z opóźnieniem znaczące dochody niepodatkowe.

Realizacja wydatków publicznych, podobnie jak dochodów, nie jest precyzyjnie planowana w budżecie państwa (mimo dużej szczegółowości w jakiej przyjmowana jest przez Parlament ustawa budżetowa). Plan wydatków podlega bardzo licznym zmianom wskutek (dozwolonych prawem) przeniesień wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej. W rezultacie zmian dokonywanych przez dysponentów w trakcie realizacji doraźnie zmieniano strukturę wydatków budżetowych na ogół bez zwiększenia ich globalnej kwoty. Elastyczność i swoboda z jaką dysponenci mogli gospodarować wydatkami oceniana była przez NIK jako nadmierna, bowiem budżet wykonany zasadniczo różnił się od uchwalonego, a przeniesienia do ostatnich dni roku budżetowego służyły sankcjonowaniu innego niż w ustawie budżetowej przeznaczenia środków. W przepisach ustawy o finansach publicznych, obowiązującej od 1 stycznia 1999 r. swoboda dokonywania zmian została poważnie ograniczona, dysponentom nie są dozwolone przeniesienia wydatków, które powodują zwiększenie wydatków w jakiejkolwiek podziałce klasyfikacji wydatków ujętej w budżecie państwa o więcej niż 5% (art. 96 ust. 2). Kolejne ograniczenie oznacza, że przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych wymaga zgody Ministra Finansów (art. 96 ust. 3). Należy zatem sądzić, że sprawa wielokrotnie podnoszona przez Izbę będzie w nowych warunkach prawnych realizowana bardziej racjonalnie i wymusi na dysponentach realne planowanie wydatków na poszczególne cele.

NIK krytycznie odnosiła się też do zbyt dużych kwot planowanych w rezerwach budżetu. Niedookreślony charakter rezerwy ogólnej, powodujący że finansowano z niej wydatki możliwe do zaplanowania w budżecie, bardzo liczne tytuły rezerw celowych, powodujące wiele błędów przy udzielaniu dotacji (np. nie określenie w decyzjach przeznaczenia środków, co uniemożliwiało kontrolę prawidłowości ich wydatkowania(, brak kontroli, zbyt późne rozdysponowanie środków, uniemożliwiające ich wykorzystanie itp. Zastrzeżenia Izby budził też wysoki udział rezerw w wydatkach budżetu, sięgający ok. 8,0% ogółu wydatków. Nowe rozwiązania ustawowe wprowadzają i w tym zakresie istotne ograniczenia zarówno w wielkości rezerw, jak i dysponowaniu nimi. Rezerwa ogólna do dyspozycji Rady Ministrów ma być nie wyższa niż 0,2% wydatków budżetu (art. 66 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), a suma rezerw celowych (bez środków pochodzących ze źródeł zagranicznych) nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu. Istotna jest również

zasada, że podziału rezerw dokonuje Minister Finansów, w porozumieniu z właściwymi dysponentami części budżetowych nie później niż do dnia 31 października. Ograniczenia dotyczą też tworzenia nowych rezerw celowych i przeniesienia do takiej rezerwy środków zablokowanych przez Ministra Finansów lub dysponentów części (wymagana jest tu pozytywna opinia sejmowej komisji właściwej ds. budżetu - art. 100 ust. 5).

Kontrole budżetowe i „okołobudżetowe" dostarczały wiele przykładów niewłaściwego udzielania i wykorzystywania dotacji z budżetu państwa. Zbyt późne wydawanie aktów wykonawczych regulujących szczegółowy tryb i zasady dotowania, niepełna regulacja (np. pominięcie stawek dofinansowania importu zasobów genetycznych w produkcji zwierzęcej, brak uregulowań dotyczących zasady dotowania PKP, opóźnienia w wydaniu aktów wykonawczych w sprawie dotacji dla górnictwa) uniemożliwiały prawidłowy podział dotacji i określenie sposobu wykorzystania i rozliczenia środków. Kontrole ujawniły zbyt późne rozdysponowywanie dotacji, brak kontroli, tolerowanie nie dokonywania zwrotów do budżetu niewykorzystanych środków.

Ocenę o niewłaściwym wykorzystaniu dotacji potwierdzają wyniki kontroli wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego. NIK wykazała m.in., że pomoc finansową przyznano w połowie przypadków podmiotom nie przygotowanym do realizacji inwestycji, co prowadziło do nieracjonalnego wydatkowania środków bez efektów w postaci wzrostu produkcji lub poprawy rentowności. Kredyty z dopłatą Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przyznawano na podstawie planów, które przygotowały (w ramach zlecenia), a następnie pozytywnie zaopiniowały ODR, plany nie były w większości przypadków poprzedzone badaniami rynku, pomijano w planach kwestię zaopatrzenia surowcowego, co prowadziło do nietrafnych decyzji i niepełnego wykorzystania obiektów, maszyn i urządzeń jakie powstały w wyniku inwestycji. Nietrafne przewidywania co do chłonności rynku i poziomu zysku, przekraczanie planowanych kosztów inwestycji powodowały, że restrukturyzacja przemysłu spożywczego postępowała wolniej niż zakładano i przy mniejszych efektach ekonomicznych. NIK postulowała zwiększenie wymagań w zakresie przygotowania planów przedsięwzięć, uwzględnienie w umowach zawieranych przez Agencję z bankami bardziej efektywnej roli banków w egzekwowaniu spełnienia wymaganych prawem warunków przyznania pomocy, zwiększenia zakresu i częstotliwości kontroli przebiegu inwestycji i efektywności wykorzystania kredytów.

Przykładów niewłaściwego gospodarowania dotacjami na restrukturyzację górnictwa węgla kamiennego dostarczyła kontrola omówiona szerzej w p. 4 niniejszej analizy, w kontekście oddziaływania na gospodarkę (pomocy publicznej).

Wiele nieprawidłowości stwierdziła NIK w kilku kontrolach poświęconych wydatkowaniu środków na naukę. W minionym roku w kontroli wydatkowania środków na realizację specjalnych programów i urządzeń badawczych (SPUB) ustalono, że znaczna część dotacji (20 mln zł) przyznana została podmiotom do tego nie uprawnionym, do czego przyczyniło się zaniechanie ustalenia zasad i kryteriów przydziału środków i kwalifikowania zadań do SPUB. Bez stosowania procedury zamówień publicznych KBN wydatkował 55,3 mln zł na sprzęt informatyczny. Środki przekazane przez KBN były w jednej trzeciej kontrolowanych jednostek wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem (np. na opłaty za udział w konferencjach zagranicznych, wydatki na modernizację pomieszczeń itp.). Przedwczesne przekazywanie środków umożliwiało rozpoczynanie inwestycji bez zatwierdzonych założeń techniczno-ekonomicznych, bez zapewnienia nadzoru budowlanego.

Nowe prawo o finansach publicznych również w dziedzinie dotacji wprowadza szereg zmian np.: precyzuje pojęcie dotacji celowych, podmiotowych, przedmiotowych, dopłat do oprocentowania kredytów bankowych (zaliczonych również do dotacji), dotacji na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe, dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego oraz określa zasady dotowania podmiotów sektora finansów publicznych, jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych, jednostek gospodarki pozabudżetowej, przedsiębiorców, podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa.

Wyniki kolejnej kontroli zadań realizowanych w ramach inwestycji centralnych potwierdziły negatywne oceny Izby dotyczące przygotowania inwestycji, przekazywania dotacji z budżetu państwa, wykorzystywania i rozliczania środków. NIK stwierdziła, że nie nastąpiła w tym zakresie poprawa. Braki w dokumentacji i w decyzjach zezwalających na budowę, nieaktualizowanie dokumentacji kosztorysowej nawet w przypadkach zmian programu rzeczowego inwestycji, przewlekłość realizacji, związane z niedostatecznym finansowaniem brak nadzoru ze strony dysponentów środków powodował nieracjonalne wydatkowanie rozproszonych środków i ciągle rosnące zaangażowanie finansowe budżetu.

Również w tej dziedzinie uwagi i wnioski Izby dotyczące rozwiązań w zakresie inwestycji z udziałem środków budżetowych znalazły odbicie w ustawie o finansach publicznych. Sprecyzowane zostało pojęcie inwestycji wieloletnich i dane niezbędne dla ujęcia inwestycji w wykazie inwestycji wieloletnich (art. 78 ust. 1 i 2). Szczegółowe zasady finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określanie kwot dotacji i ich waloryzacji, określi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Ustawa daje też podstawy dla ustanawiania programów wieloletnich, ujmowanych w załączniku do ustawy budżetowej (art. 80 ust. 2) Należy sądzić, że unormowanie zasad ustanawiania programów wraz z określeniem dziedzin, w których mogą one być realizowane rozwieje wielokrotnie podnoszone przez NIK wątpliwości co do charakteru prawnego różnego typu programów działań wieloletnich (rządowych, krajowych, resortowych itp.), ich obligatoryjności, zapewnienia środków na realizację, odpowiedzialności za wykonywanie zadań objętych programem.

Wciąż nie rozwiązanym problemem jest gospodarka finansowa państwowych funduszy celowych. Ich rola w finansowaniu zadań publicznych jest, jak wspomniano, bardzo duża, natomiast sposób gospodarowania środkami budzi wiele zastrzeżeń. Izba zwracała uwagę, że nieprawidłowości w gospodarce finansowej funduszy wynikają nie tylko z naruszeń prawa i niegospodarności organów kierujących funduszami i nadzorujących je, ale z prawno-organizacyjnych zasad wyodrębnienia „parabudżetów" z systemu finansów publicznych. Niekonsekwentne traktowanie funduszy i ich planów finansowych w treści ustaw budżetowych (część funduszy ujęta jest w częściach budżetu, część w załącznikach do budżetu, a części nie ujmuje się wcale - np. wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej) powoduje ograniczenie możliwości sprawowania kontroli nad całością środków publicznych. .Nieprecyzyjne zasady gospodarki finansowej (np. w przypadku PFRON), bardzo ogólnie określone cele działalności funduszu nie dają możliwości oceny, czy wydatkowane pieniądze publiczne przyniosły odpowiednie efekty w zaspokojeniu potrzeb. Gospodarka wielu funduszy nosi znamiona daleko posuniętej dowolności, zarówno o wyborze zadań jak i zakresu finansowania postanawiają władze funduszy. Umożliwia to, przy znacznych często, niezaspokojonych potrzebach, lokować dużą część zasobów funduszy na rynku kapitałowym i w różnych przedsięwzięciach, nie zawsze opłacalnych. Brak korelacji między zadaniami do sfinansowania a zasobnością funduszu skutkuje też niedostateczną troską o pozyskiwanie należnych składek, wpłat i wpływów z opłat, zasilających fundusze. W ustawie o finansach publicznych nie rozstrzygnięto zasad działania i gospodarki finansowej funduszy celowych. To złożone zadanie zostało odroczone poprzez jeden z przepisów

końcowych ustawy (art. 199), zgodnie z którym Rada Ministrów dokona analizy celowości działania państwowych funduszy celowych, powołanych na mocy ustawy oraz jednostek organizacyjnych (agencji) i przedstawi wnioski Sejmowi w terminie do dnia 31 grudnia 1999 r.

4. Gospodarka w świetle kontroli NIK

Gospodarka w okresie transformacji z jej rozlicznymi problemami kontrolowana jest przez Izbę w bardzo szerokim zakresie. W ciągu kilku lat warunkom działania podmiotów gospodarczych, oddziaływaniu państwa na gospodarkę, procesom restrukturyzacji i prywatyzacji jednostek sektora publicznego NIK poświęcała po kilkanaście kontroli rocznie. Również w ubiegłorocznych kontrolach Izba kontynuowała te kontrole, obejmując nimi kolejne działania Rządu, organów administracji odpowiedzialnych za kształtowanie warunków dla gospodarowania i przebudowy gospodarki, ale też i podmioty gospodarcze, gdzie badano przyczyny trudności, sposób wykorzystania różnych form pomocy publicznej i efekty działań restrukturyzacyjnych.

Niepokojące są wyniki kontroli budżetowej w zakresie gospodarki rolnej. Pogorszyły się warunki gospodarowania (ceny za nabywane przez rolników towary i usługi wzrosły o 9,6%, a ceny za sprzedawane produkty tylko o 1,2%), trzeci rok z rzędu następował spadek realnych dochodów gospodarstw indywidualnych w rolnictwie. Równocześnie dysponenci środków budżetowych na wsparcie rolnictwa nie wykorzystali w 1998 r. 69,2 mln zł (12,3% środków na dopłaty do odsetek od kredytów na cele rolnicze). Środki krążyły pomiędzy budżetem Ministra Rolnictwa a rachunkami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa bez wnikliwej analizy potrzeb i możliwości wykorzystania. Dla doraźnego dysponowania w budżecie Ministerstwa Rolnictwa utworzono niedozwoloną prawem rezerwę w kwocie 16,3 mln zł. O niewłaściwym gospodarowaniu środkami na pomoc rolnictwu w poprzednich latach Izba informowała w opracowaniu zbiorczym „Agencje rolne w świetle wyników kontroli" przekazanym Sejmowi na początku 1998 r.

Kontrole NIK wskazują na niekorzystne warunki działania państwowych podmiotów gospodarczych i ukazują wiele przyczyn pogarszających się wyników ekonomicznych tej grupy podmiotów. W poprzednich latach NIK pokazywała nieskuteczność postępowań naprawczych i całą listę nieprawidłowości we wprowadzaniu i wykonywaniu zarządu komisarycznego. Nieuzyskanie efektów sanacyjnych utrudniało bądź uniemożliwiało prywatyzację firm, które traciły płynność finansową i których zadłużenie przewyższało nierzadko wartość księgową majątku firmy. Niezwykle trudno było przedsiębiorstwom zracjonalizować gospodarkę środkami trwałymi. Zbyt wolno pozbywano się zbędnych lub wyeksploatowanych składników majątku, w zbyt małym zakresie wymienianie były środki trwałe służące produkcji. NIK postulowała uelastycznienie zasad zbywania zbędnych środków trwałych, nawet w sytuacji uzyskania niższych przychodów ze sprzedaży poszczególnych, niewykorzystywanych obiektów majątkowych, jeśli może to przynieść korzyści w dłuższym okresie.

Sytuacja przedsiębiorstw państwowych wymagała podejmowania w stosownym czasie działań naprawczych, a te z kolei pociągały za sobą konieczność dokonania znacznych wydatków, których jednostki te nie były w stanie ponieść. Zbyt późne inicjatywy naprawcze nie odnoszą zamierzonego skutku. Niezbędne było i jest wspieranie przedsiębiorstw państwowych w procesach dostosowań strukturalnych (struktury majątku, produkcji, zatrudnienia) do wymagań rynkowych, lub interwencja poprzez działania osłonowe w przypadku likwidowania firm.

Podjęta w latach 1994-1996 próba restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków na podstawie ustawy wprowadzającej szczególną formę bankowego postępowania ugodowego miała zgodnie z założeniami wykształcić mechanizm restrukturyzacji zadłużenia przedsiębiorstw poprzez kapitałowe wsparcie przez Skarb Państwa systemu bankowego, w wyniku czego banki miały pobudzić i kredytować działania sanacyjne i rozwojowe. Efekt tych działań, jak wynika z kontroli NIK, był połowiczny - zapobiegały one załamaniu się systemu bankowego, obciążonego nadmiernie trudno ściągalnymi kredytami, natomiast nie osiągnięto w oczekiwanej skali zmniejszenia się zadłużenia przedsiębiorstw i poprawy ich kondycji finansowej. Izba wnioskowała o kontynuację tego typu wsparcia, po wyeliminowaniu nieprawidłowości i zmodyfikowaniu trybu wspierania restrukturyzacji finansowej. Było to jedno z pierwszych działań, wynikających z przyjęcia określonej polityki państwa dające możliwość kierowania pomocy publicznej do tych podmiotów, które, zgodnie z tą polityką, mogą i powinny być przygotowywane do prywatyzacji.

Systemowe oddłużanie, podobnie jak dotowanie, przyznawanie ulg w podatkach i wpłatach na fundusze, zwolnienia celne (np. kontyngenty), dopłaty do kredytów bądź ich umorzenie, poręczenia i gwarancje, zwiększenie kapitału, są instrumentami, które państwo może stosować w aktywnej polityce wspierania i restrukturyzacji przedsiębiorstwa, rozwoju przedsiębiorstwa lub jego likwidacji. Pomoc publiczna w warunkach polskich ma jednak najczęściej postać wymuszonego tolerowania niepłacenia podatków, składek na fundusze, dywidend i innych należności Skarbu Państwa przez firmy, które na ogół są w bardzo trudnej sytuacji finansowej (choć jak wynika z kontroli akceptację dla niepłacenia podatków uzyskują - w formie różnorodnych ulg - również podmioty osiągające zyski). Pomoc udzielona w 1997 r. wprost z budżetu państwa stanowiła 27,1% całej pomocy, natomiast uszczuplenia budżetowe (zwolnienia, umorzenia, zaniechanie ustalania i poboru podatku) 72,9% (w 1996 r. odpowiednio 24,1% i 75,9%)[7].

Pomoc publiczna państwa ma ciągle jeszcze charakter doraźny, nie powiązany z celami polityki gospodarczej, choć w coraz większym stopniu uwzględnia szersze cele restrukturyzacji sektorów, przygotowania firm do prywatyzacji i do sprostania konkurencji. Na procesy restrukturyzacyjne w 1997 r., jak wynika z ustaleń kontroli NIK i analizy wykonania budżetu państwa w 1997 r., przypadało około połowy kwot pomocowych, zaś reszta umożliwiała przedsiębiorstwom przetrwanie bez osiągnięcia efektów restrukturyzacyjnych[8].

Określenie założeń polityki udzielania pomocy publicznej i zstąpienie doraźnych, nieskoordynowanych działań, często wymuszonych lub udzielanych w sposób nadmiernie uznaniowy działaniami zgodnymi z polityką państwa i interesem ogólnospołecznym wymaga gromadzenia i analizowania informacji o wszelkich formach wsparcia i ich skutkach. Coraz większego znaczenia nabiera monitorowanie i ewidencjonowanie pomocy publicznej oraz dostosowanie jej form i zasad do postanowień podpisanego przez Polskę Układu Europejskiego (układ wszedł w życie 1 lutego 1994 r.). Zobowiązuje on do corocznego opracowania raportu na temat pomocy dla przedsiębiorstw i jej podziału. Przygotowywane przez Ministerstwo Gospodarki raporty, mimo pewnych wątpliwości metodologicznych, będą wspomagały opracowanie programów restrukturyzacyjnych i podejmowanie decyzji o pomocy publicznej.

---

[7] Za „Raportem o pomocy publicznej udzielonej w 1997 r. podmiotom gospodarczym. Ministerstwo Gospodarki 1998 r." (niepubl.).

[8] Szacunku takiego dokonał A. Lipowski w referacie: Kontrola państwowa wobec transformacji ustrojowej polskiej gospodarki. Kontrola Państwowa z 1999 r. Nr 2, str. 85.

Wyniki wielu kontroli NIK, prezentowane w 1998 r., świadczą o nieprawidłowościach w zakresie pomocy publicznej (np. niezgodne z przeznaczeniem wykorzystywanie środków, niegospodarność i nieuzasadnione uprzywilejowanie wybranych podmiotów gospodarczych, niedostateczna wiedza o przyznawaniu pomocy z różnych źródeł zasilania tym samym podmiotom oraz o rozmiarach pomocy publicznej),

Konieczne jest zastąpienie doraźnych, nieskoordynowanych działań wspierających, często wymuszonych lub udzielanych uznaniowo, działaniami zgodnymi z polityką państwa i interesem ogólnospołecznym. Potrzebne jest monitorowanie i ewidencjonowanie pomocy publicznej i jej wykorzystanie.

Zagadnienia kondycji wybranych podmiotów i grup podmiotów oraz oddziaływanie przez państwo na ich sytuację były przedmiotem kilkunastu kontroli zakończonych w 1998 r. Warto tu przytoczyć ważniejsze wyniki tych badań.

Przyznawanie i wykorzystywanie dotacji budżetowych dla górnictwa węgla kamiennego odbywało się, jak wynika z kontroli, z naruszeniem prawa i często w sposób niecelowy i niegospodarny. Dotacje przekazywano przed wydaniem przepisów wykonawczych do ustawy budżetowej, w wyniku czego pierwsze wpłaty nie miały podstawy prawnej, a warunki ich przyznania nie były zgodne z później wydanymi aktami prawnymi. Dotacje przeznaczone na pokrycie kosztów całkowitej lub częściowej likwidacji kopalń, usuwania szkód górniczych i wypłat osłon socjalnych dla zwalnianych pracowników były w części przeznaczone na wydatki nie związane z likwidacją, a na doraźne potrzeby kopalń (np. na tworzenie miejsc pracy dla pracowników zwalnianych z likwidowanych zakładów dotacje otrzymały kopalnie likwidowane w całości lub częściowo). Przesunięcia i opóźnienia w refundowaniu wypłaconych osłon spowodowały znaczne zaległości i zadłużenie kopalń. Z kolei kopalnie, którym przekazano środki w nadmiernej wysokości nie zwracały ich do budżetu państwa.

Izba krytycznie oceniła dwojaką rolę PAR GWK S.A., która pełniła wobec likwidowanych kopalń rolę płatnego konsultanta i równocześnie podmiotu upoważnionego do opiniowania wniosków o dotację oraz nadzorującego przebieg likwidacji. Nie przestrzegano zobowiązań do przestrzegania wskaźników wzrostu przeciętnych wynagrodzeń, z dotacji finansowano świadczenia, które niebyły objęte dotowaniem (np. ekwiwalenty urlopowe).

Minister Gospodarki uznał, że egzekwowanie zwrotu do budżetu nadmiernych i niewłaściwie wydatkowanych środków byłoby bardzo trudne wobec sytuacji finansowej kopalń i faktu, że koszty likwidacji są znacznie wyższe niż dotacje na ten cel. W związku ze stratami spowodowanymi zmianą decyzji o likwidacji KWK „Żory" S.A. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstw zajmujących się produkcją i obrotem bronią i amunicją wojskową, jest, mimo podjętych działań restrukturyzacyjnych, nadal bardzo trudna. NIK wykazała nieprawidłowości w przekształcaniu zakładów w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, brak poprawy efektów ekonomicznych, niewłaściwy nadzór reprezentantów Skarbu Państwa nad działalnością przekształconych firm. W opinii NIK niezbędne było określenie koncepcji polskiego przemysłu obronnego przed podejmowaniem decyzji o zmianach prawno-organizacyjnych i działań restrukturyzacyjnych. W 1999 r. Rada Ministrów przyjęła „Program Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego i Wsparcia w Zakresie Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej". Przykład przekształceń w sektorze zbrojeniowym dowodzi, że samo przekształcenie w j.s. SP (często przedwczesne), bez uzdrowienia podstaw gospodarki przedsiębiorstwa nie może zahamować negatywnych tendencji w jego możliwościach produkcyjnych i płatniczych.

Pomoc udzielona przedsiębiorstwom ze środków tzw. pożyczki EFSAL, stanowiącej część kredytu z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, przeznaczoną na cele rozwoju przedsiębiorstw i sektora finansowego nie przyniosła, jak wynika z kontroli NIK, zamierzonych efektów. Dotacje ze środków EFSAL przyznane różnym podmiotom wydatkowano w sposób niezgodny z przeznaczeniem, bez należytego przygotowania, bez właściwego nadzoru ze strony organów założycielskich i reprezentujących Skarb Państwa we władzach spółek. Z postawionych do dyspozycji Polski 350 mln USD na cele rozwoju przedsiębiorstw wykorzystano 225 mln USD (z jednej transzy w kwocie 125 mln USD strona polska zrezygnowała). Rozdysponowane z pierwszej transzy środki o równowartości 125 mln USD przyznane w formie pożyczek lub dotacji 60 podmiotom, były w części zwracane i ponownie rozdzielane. Wskutek kolejnych zwrotów i rezygnacji z pierwszej transzy w połowie 1998 r. pozostawało do rozdysponowania ok. 30% środków.

Tworzenie spółek z udziałem kapitału zagranicznego miało z założenia poprawić sytuację państwowych podmiotów gospodarczych, umożliwić im wdrażanie nowoczesnych technologii i rozwój produkcji na eksport. W ocenie Izby efekty przystępowania polskich podmiotów do takich spółek są dalekie od oczekiwań.

Opóźnione wnoszenie wkładów kapitałowych i aportów rzeczowych, nieznaczne na ogół kilkuprocentowe zaangażowanie kapitałowe, szybkie zmniejszanie udziałów firm polskich na rzecz wspólników zagranicznych, zaniżanie wyceny wnoszonego majątku i dodatkowe obniżanie w umowach wartości aportu w stosunku do wyceny, miału wpływ na wysokość możliwych do uzyskania korzyści finansowych (głównie dywidend). W przypadkach, gdy zaangażowanie kapitałowe było bliskie 100% wartości majątku spółki, korzyści były wyraźnie większe - zarówno z tytułu wysokiej dywidendy, jak i możliwości zatrudnienia pracowników. Powiązania handlowe i kooperacyjne przyczyniły się w części spółek do korzystnych zmian w strukturze produkcji, technologii i organizacji.

Szczególnym przedsięwzięciem w restrukturyzacji przemysłu motoryzacyjnego było przekształcenie Fabryki Samochodów Osobowych w Warszawie.

Nietypowa dla tak dużego przedsiębiorstwa metoda prywatyzacji (poprzez likwidację), znaczne wsparcie w restrukturyzacji zadłużenia FSO, dokapitalizowanie j. s. SP FSO-MOTOR Sp. z o.o. przed zawarciem umowy, szczególne postanowienia umowy, właściwie w opinii NIK zabezpieczające interesy strony polskiej (np. w ramach tzw. „Wsparcia Rządowego" przyznano spółce Daewoo-FSO Motor przywileje, ustanawiając równocześnie konkretne warunki, których spełnienie jest niezbędne aby skorzystać ze wsparcia). Pełniejsza ocena efektów tego przekształcenia będzie możliwa, zgodnie z umowa po sprawdzeniu realizacji wzajemnych zobowiązań po trzecim i szóstym roku działania spółki (w czerwcu 1999 r. i w 2002 r.). Izba postulowała stałą kontrolę ze strony zainteresowanych organów wszelkich zmian umowy, realizacji zobowiązań oraz zgodności działań wobec spółek z polityką państwa.

Kontrola działalności spółki Polska Żegluga Bałtycka S.A. w Kołobrzegu wykazała ograniczenie udziału spółki w przewozach promowych, pogarszanie się jej sytuacji ekonomiczno-finansowej, gwałtowne powiększanie zadłużenia i kosztów obsługi kredytów, przy równoczesnym wzroście należności z tytułu dostaw i usług. Spółka podejmowała szereg działań restrukturyzacyjnych i prorozwojowych - np. uruchomienie nowej linii przewozowej, sprzedaż zbędnych nieruchomości i statków, zmniejszenie zatrudnienia. Obciążeniem dla spółki było utrzymywanie nadmiernej „rezerwy biernej" marynarzy oczekujących na pracę w czasie wyłączenia z eksploatacji części jednostek. Na rynek usług promowych weszły nowe podmioty (Lion Ferry i Unity Line, w której ma udziały Skarb Państwa) z nowocześniejszymi promami, co wpłynęło na ograniczenie udziału PŻB S.A. z 78,0% w 1994 r. do 53,8%.

Spółka PŻB utrzymywała poza krajem 10 spółek, których przychody i koszty ewidencjonowano w PŻB S.A. Fakt eksploatowania przez te spółki części promów pływających pod tzw. tanią banderą (państwa Bahama) nie przyczynił się do poprawy rentowności spółki.

PŻB korzystała z wielu działań wspierających ze strony Państwa, takich jak: zaniechanie poboru podatku dochodowego od transakcji zawartych po 1 stycznia 1996 r., możliwość amortyzacji statków będących w budowie i czterokrotnego zwiększenia podstawowej stawki amortyzacyjnej, kontyngentów celnych na niektóre towary do eksploatacji statków morskich, bezcłowych dostaw na statki towarów zaopatrzeniowych i eksploatacyjnych.

Tym licznym działaniom wspierającym nie towarzyszyły jednak działania systemowe, w szczególności brak było strategii morskich przewozów promowych, nie były realizowane zadania wyznaczone Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej w „Założeniach programu zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności polskiego tansportu morskiego" w zakresie umożliwienia uzyskiwania kredytów na zamówienia w polskich stoczniach i przywrócenia koncesjonowania przedsiębiorstw żeglugowych.

Po kontroli działalności windykacyjnej niektórych banków NIK sformułowała ogólną ocenę o korzystnej sytuacji finansowej banków, mimo ich trudności z windykacją należności d podmiotów gospodarczych (w szczególności dotyczy to należności z początkowego okresu transformacji systemu bankowego) i od osób fizycznych, gdzie wiele działań podejmuje się dla windykacji kredytów konsumpcyjnych i debetów na rachunkach. Widoczne jest zmniejszanie się udziału kredytów zagrożonych w kredytach ogółem oraz obniżenie się udziału kredytów straconych. Trudności w windykacji wynikają z nieprawidłowości w procesie przyznawania kredytu - np. niewłaściwym rozpoznaniu wypłacalności kredytów i poręczycieli oraz wadliwym zabezpieczeniu kredytów. Problemem jest długotrwałe (wielomiesięczne, a nawet wieloletnie) rozpatrywanie przez sądy powszechne spraw związanych z odzyskiwaniem należności przez banki i bardzo niska (ok. 3% kwoty dochodzonych należności) skuteczność egzekucji sądowej.

5. Przekształcenia własnościowe w gospodarce narodowej

Przyjmowane corocznie (do 1999 r.), wraz z ustawa budżetową, kierunki prywatyzacji majątku państwowego nie były w ostatnich latach realizowane w takim zakresie, w jakim przewidywał to Parlament przyjmując załącznik do ustawy budżetowej. Znaczne były opóźnienia zarówno w pracach legislacyjnych, niezbędnych dla realizacji polityki przekształceń, określonej w „Kierunkach prywatyzacji", w mniejszym zakresie przygotowano i przeprowadzono prywatyzację przedsiębiorstw i spółek państwowych, opóźniono wdrażanie specjalnych programów prywatyzacyjnych („Prywatyzacja z restrukturyzacją", „Stabilizacja - restrukturyzacja - prywatyzacja").

NIK wielokrotnie w poprzednich latach zwracała uwagę na opóźnienia w realizacji programów prywatyzacyjnych. które wynikały nie tylko z nieprzewidzianych trudności zewnętrznych, ale z szeregu zaniedbań, braków kadrowych, niedostatecznych kwalifikacji pracowników, trudności w przełamywaniu oporu załóg prywatyzowanych jednostek, niewłaściwych działań organów tych jednostek itp.

W świetle wyników kontroli Izby odkładanie prywatyzacji dla wielu firm oznacza pogłębianie się ich trudności finansowych i nieracjonalne wykorzystywanie przychodów z amortyzacji i sprzedaży składników majątkowych na podtrzymanie egzystencji firmy (przejadanie majątku).

Opóźnienia zarówno w sferze regulacyjnej, jak i w realizacji programów prywatyzacyjnych, niezależnie od przyczyn, powodują utrzymywanie się nadmiernie dużego sektora przedsiębiorstw państwowych, odwlekanie ich restrukturyzacji i konieczność jawnego lub ukrytego ich wspomagania ze środków publicznych. Przedłużenie procesów przekształceniowych zwiększa ryzyko pogarszania się sytuacji finansowej przedsiębiorstw, a nawet ich upadku, a co za tym idzie, trudniejsze są warunki i mniejsza opłacalność ich prywatyzacji[9]. Jest to również zagrożenie dla finansowania z przychodów z prywatyzacji rozpoczętej reformy emerytalnej, obowiązujących rekompensat i reprywatyzacji.

„Szybkość prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych" jest jednym z ważnych instrumentów polityki strukturalnej w najbliższych latach, określonych w strategii finansów publicznych i rozwoju gospodarczego „Polska 2000-2010".

W ostatnich latach dochody z prywatyzacji, mimo że nie wszystkie zadania określonej w „Kierunkach prywatyzacji" były realizowane, przekraczały wielkości planowe. Umożliwiało to zmniejszenie deficytu w relacji do wielkości przyjętych w budżecie państwa. W 1996 r. z prywatyzacji bezpośredniej osiągnięto kwotę 2,5-krotnie wyższą od planowanej, z prywatyzacji banków (w wyniku prywatyzacji WBK S.A. i Banku Śląskiego S.A.) kwotę dwukrotnie wyższą od planowanej.

W 1997 r. łączne dochody z prywatyzacji, podobnie jak w roku poprzednim, były o połowę większe od przyjętych w ustawie budżetowej. Ostrożne planowanie wpływów z prywatyzacji i przekraczanie ich w wyniku spektakularnych sprzedaży pojedyńczych spółek (np. banków) wskazuje na pewną akcyjność i nie zawsze należyte i systematyczne przygotowanie procesów prywatyzacyjnych na dany rok.

Znacznie przedłużyły się przewidziane na 1996 r. prace nad ustawą o rekompensatach za utracone mienie, przejęte z naruszeniem prawa na podstawie aktów prawnych, wydanych w latach 1944-1962. Nie zostały też wydane przepisy wykonawcze do ustaw o funduszach emerytalnych oraz dotyczące rekompensat dla emerytów, rencistów i pracowników sfery budżetowej (miała być w tych przepisach zawarta m.in. lista przedsiębiorstw i spółek przeznaczonych do zbywania w celu realizacji zobowiązań wynikających z orzeczeń TK o rekompensatach i w celu zasilenia reformy systemu ubezpieczeń). Jako przyczynę opóźnienia wskazano nie zakończenie prac nad ewidencją majątku Skarbu Państwa. Z opóźnieniem przyjęto rozporządzenia wykonawcze do ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa, umożliwiające rozpoczęcie działalności Agencji Prywatyzacji, przewidziane na 1996 r. Z opóźnieniem realizowano też przygotowania do wprowadzenia akcji NFI do obrotu giełdowego, nie zrealizowano zgodnie z założeniami pilotażowego programu „Prywatyzacja z restrukturyzacją (dotyczącego zwłaszcza kontraktów menedżerskich) m.in. wskutek opóźnień w uregulowaniu trybu i warunków zawierania kontraktów menedżerskich.

---

[9] Ekspertyzy przygotowane dla potrzeb Strategii finansów publicznych i rozwoju gospodarczego Polska 2000-2010" wskazują na rosnące koszty odraczania prywatyzacji, ze względu m.in. na niewykorzystanie okresu wysokiej światowej koniunktury w połowie lat 90-tych i funkcjonowania w tym okresie ochrony celnej (Gospodarka Polska - stan - prognozy - rekomendacja), Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 1999 (niepubl.).

Dopiero w 1998 r. opracowano projekt programu prywatyzacji 2001 r., zawierający koncepcję prywatyzacji i wsparcia majątkiem Skarbu Państwa oraz dochodami z prywatyzacji programów społecznych, rekompensat i procesu reprywatyzacji[10] oraz projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa. Przesunięciu na lata 1998 i 1999 uległo też podjęcie realizacji zapowiadanego wcześniej Programu Stabilizacja-Restrukturyzacja-Prywatyzacja, odnoszącego się do przedsiębiorstw mających szanse na rozwój, a przejściowo znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej.

Opóźnieniom w realizacji zadań w zakresie przygotowania lub zmiany podstaw prawnych przewidzianych w „Kierunkach prywatyzacji" towarzyszą przesunięcia w czasie realizacji zadań restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych. Wśród wskazywanych przez NIK istotnych opóźnionych lub realizowanych fragmentarycznie działań określonych w „Kierunkach prywatyzacji" warto wymienić:

- nie zrealizowanie „znaczącego wzrostu prywatyzacji kapitałowej". W 1996 r. przewidywano prywatyzację tą drogą 90 j.s. SP, a sprzedano akcje lub udziały 24 j.s. SP. W 1997 r. z przewidzianych 120 spółek sprywatyzowano 46, w 1998 r. - sprywatyzowano 17, choć działaniami prywatyzacji objęto 50 spółek;
- w prywatyzacji bezpośredniej w 1997 r. przy założeniu sprywatyzowania 200-300 przedsiębiorstw państwowych sprywatyzowano 181 przedsiębiorstw (o 8 mniej niż w 1996 r.);
- nie osiągnięto zakładanego przyspieszenia działań przygotowawczych do prywatyzacji PZU S.A., mimo realizacji dwóch programów restrukturyzacji finansowej spółki. Kilkuletni proces nie doprowadził do poprawy sytuacji finansowej spółki i jej prywatyzacji;
- nie realizowano w znaczącym zakresie programu Stabilizacja-Restrukturyzacja-Prywatyzacja";
- odwlekane są prace nad realizacją wniosków przedsiębiorstw państwowych o komercjalizację połączoną z konwersją wierzytelności;
- nie sprzedano (w przewidywanym zakresie) akcji lub udziałów w spółkach, w których Skarb Państwa posiadał częściowe pakiety. Sprzedano te pakiety (tzw. „resztówki") w 8 spółkach, a przewidywano sprzedaż w 50 spółkach.

Kontrole procesów prywatyzacji, poza opóźnieniami w realizacji wielu zadań ujawniły też liczne nieprawidłowości w przygotowaniu prywatyzacji, w szczególności w wycenach wartości prywatyzowanego mienia, w prowadzeniu postępowań prywatyzacyjnych i egzekwowaniu postanowień umów prywatyzacyjnych.

Oceniając wykonanie „Kierunków prywatyzacji" NIK odnotowała poprawę w dziedzinie wyłaniania firm doradczych i prowadzących postępowanie prywatyzacyjne (np. pozytywnie Izba oceniła sprzedaż przez NBP akcji Polskiego Banku Inwestycyjnego i Prosper Banku z pomocą wyłonionej w przetargu firmy doradczej). Pozytywnie oceniła również działania związane z wyłanianiem doradców przez Ministra Przekształceń Własnościowych i Ministra Finansów. Izba dostrzega poprawę w zakresie wykonywania

[10] Projekty ustaw: o uwłaszczeniu obywateli i Narodowym Inwestycyjnym Funduszu Uwłaszczeniowym i o reprywatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomosci osób fizycznych przejętych przez państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o kompensatach wymienione zostały wśród priorytetowych dokumentów rządowych w 1999 r. (niepubl.).

analiz przedprywatyzacyjnych oraz egzekwowania postanowień umów z firmami doradczymi. Kontrola działalności organów administracji rządowej w zakresie zawierania i realizacji umów z firmami doradczymi w procesie prywatyzacji dostarczyła jednak również wiele przykładów nieprawidłowości, w szczególności w działaniach wojewodów. Postępowania mające na celu wyłonienie firm doradczych prowadzone były z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (wybór niewłaściwego trybu, niepełna informacja o warunkach zamówienia, niewłaściwe dokumentowanie postępowania przetargowego, wybór firm, oferujących wyższe ceny od konkurentów). W umowach brak było postanowień o karach umownych za nieterminowe lub nienależyte wykonanie zlecenia, nie stosowano możliwych do wykorzystania zabezpieczeń należytego wykonania umowy. Nie ustalano w regulaminach pracy komisji przetargowych zasad odbioru prac i ich oceny. (Przykładem przeprowadzenia wyboru doradcy z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych jest wyłonienie firmy przygotowującej prywatyzację Banku Gdańskiego S.A.).

W ocenie NIK, liczne nieprawidłowości w zawieraniu umów i wykonywaniu, odbiorze i wykorzystywaniu opracowań przedprywatyzacyjnych nie wywarły znaczącego wpływu na działania prywatyzacyjne. Wyjątkiem było działanie firmy będącej doradcą Ministra Skarbu w prywatyzacji Domów Towarowych Centrum S.A. Wycena dokonana przez tę firmę była w ocenie NIK sporządzona nierzetelnie, nie objęła całości praw majątkowych DTC, zaniżając wycenę spółki, co spowodowało uszczuplenie dochodów Państwa wg szacunku NIK na ok. 85,4 mln zł. Naruszenie prawa przy sprzedaży 70% akcji DTC i zaniżona cena akcji były powodem skierowania przez NIK zawiadomienia do właściwej Prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa niegospodarności.

Przyspieszenie procesów prywatyzacji ma znaczenie również wobec pogorszenia się sytuacji ekonomicznej i trudniejszej pozycji polskich przedsiębiorstw i j.s. SP w konkurowaniu na rynku. Koncentrowanie się w poprzednich latach na prywatyzacji firm z dziedziny handlu, budownictwa i w części przemysłu i bankowości powoduje, że tzw. „łatwe prywatyzacje" w nadchodzącym okresie będą nieliczne. Odkładane przez wiele lat działania przygotowawcze do przekształceń własnościowych w sferze infrastruktury gospodarczej (energetyki, transportu, łączności) oraz przemysłu dotychczas wyłączonego z prywatyzacji (paliwowy, chemiczny, hutniczy) są trudnym i wymagającym wielu działań procesem. NIK będzie w 1999 r. kontrolowała restrukturyzację i przygotowania do prywatyzacji PKP, gazownictwa, przemysłu naftowego, TP S.A., Banku Handlowego, „Ruchu" i Spółek Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Na przyspieszenie przygotowań programów i ich wdrożenie wpłynie zapewne fakt podjęcia inwentaryzacji i oszacowania wartości mienia Skarbu Państwa i wyodrębnienia z niej wartości mienia, które ma być sprywatyzowane. Według danych Ministerstwa Skarbu jest to mienie o wartości ok. 150 mld zł, z czego znacząca część przypada na fundusze własne przedsiębiorstw i j.s. SP (118,8 mld zł) czyli tych podmiotów, które już są, bądź będą w najbliższym czasie objęte procesami przekształceniowymi.

6. Bezpieczeństwo państwa i obywateli

Ważnym obszarem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli są także te dziedziny, których prawidłowe funkcjonowanie jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwo państwa i obywateli. Badaniami kontrolnymi NIK objęła zarówno problemy dotyczące obronności kraju, jak i szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego, a więc działań służb obrony cywilnej i policji, jak i zabezpieczenia przeciwpowodziowego. Możliwość prowadzenia tego typu kontroli i dokonywania ocen jest wyrazem realizacji zasady cywilnej kontroli nad armią i służbami zmilitaryzowanymi w wyniku zdemokratyzowania państwa i wszystkich jego służb.

Przeprowadzone kontrole wykazały poważne opóźnienia i nieprawidłowości w realizacji dwóch bardzo ważnych dla obronności kraju i kondycji polskiego przemysłu obronnego programów - IRYDA i HUZAR. W przypadku umowy na dostawę i modernizację samolotów I-22 IRYDA zwłoka miała miejsce zwłaszcza w zakresie prac badawczo-rozwojowych. W niewłaściwy sposób wykorzystana została także część środków budżetowych przeznaczonych na realizację tej umowy. Najwyższa Izba Kontroli uznała za niezbędne przede wszystkim podjęcie decyzji dotyczącej dalszej realizacji programu IRYDA, a także rozstrzygnięcie kwestii wyasygnowania z budżetu państwa niezbędnych środków, które umożliwiłyby zakończenie rozpoczętych prac.

Również w przypadku realizacji „Strategicznego Programu Rządowego HUZAR". stwierdzono liczne nieprawidłowości oraz opóźnienia, m.in. dotyczące kwestii tak istotnej, jak wybór dostawcy przeciwpancernego pocisku kierowanego, przewidzianego do uzbrojenia śmigłowca. Wyniki kontroli nie dały podstaw do zakwestionowania zasadności Programu, podjętych dotychczas negocjacji dotyczących wyboru dostawcy uzbrojenia oraz celowości prowadzenia z nim dalszych rozmów. Najwyższa Izba Kontroli akcentowała jednak konieczności przyspieszenia realizacji Programu oraz określiła warunki, od których powinno być uzależnione zawarcie kontraktu na dostawy przeciwpancernego pocisku kierowanego. Dodać należy, iż ostateczna decyzja zarówno w tej sprawie, jak i w ogólniejszej kwestii przyszłości programu HUZAR dotychczas nie zapadła, pojawiły się natomiast nowe koncepcje bojowego wykorzystania produkowanego w Polsce śmigłowca, stawiające pod znakiem zapytania dotychczasowe ustalenia.

Przeciągające się prace koncepcyjne i odwlekanie konkretnych decyzji były jedną z przyczyn pogarszania się sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw przemysłu obronnego. Wykazała to kontrola reprezentowania interesów Skarbu Państwa w produkcji i obrocie bronią i amunicją wojskową, w czasie której Najwyższa Izba Kontroli zbadała sytuację finansową tych przedsiębiorstw, przeanalizowała także wpływ reprezentantów Skarbu Państwa na podejmowanie decyzji ekonomicznych, zwłaszcza pod względem celowości i gospodarności.

Z obronnością i bezpieczeństwem państwa wiążą się bezpośrednio służby obrony cywilnej. Służba ta do końca 1996 r. pozostawała w strukturach resortu obrony narodowej i przygotowana była przede wszystkim do działania w przypadku powstania konfliktu zbrojnego, zwłaszcza z użyciem broni jądrowej. Podczas pokoju jej rola ograniczała się w zasadzie do współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych. Jak wynika z przeprowadzonych badań, organizacja i działalność służby obrony cywilnej pozostawiała wiele do życzenia. Wskutek usytuowania ich w resorcie obrony narodowej, służby te nastawione były głównie na wykonywanie zadań związanych z obronnością kraju. Nie były przystosowane do działań w czasie pokoju, takich jak planowanie zaopatrzenia w środki do likwidacji skażeń, ewakuacja ludności, zapewnienie ochrony dóbr kultury oraz współdziałanie z innymi organizacjami czy formacjami ratowniczymi.

Dopiero w 1997 r. ochrona cywilna znalazła się w strukturach resortu spraw wewnętrznych i administracji. Utworzono wówczas Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Podlegało mu 49 wojewódzkich inspektoratów obrony cywilnej, 3 gminne inspektoraty i kilkadziesiąt innych formacji.

Niedociągnięcia występujące w organizacji tego Urzędu oraz niepełna realizacja zadań statutowych były przyczyną zbyt wolnego dostosowywania struktur obrony cywilnej do nowych wymagań.

Jednym z podstawowych zadań obrony cywilnej jest przygotowanie ludności do właściwego reagowania w okresach zagrożeń. Osiąga się je poprzez organizowanie odpowiednich szkoleń w zakresie powszechnej samoobrony i ćwiczeń formacji obrony cywilnej. NIK stwierdziła, że prowadzona przez obronę cywilną działalność zarówno szkoleniowa, jak i ćwiczenia nie przygotowywały ani ludności do aktualnie możliwych zagrożeń, ani kadry kierowniczej do zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Ponadto brakowało odpowiedniego sprzętu niezbędnego dla jednostek obrony cywilnej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niewłaściwie planowano działalność poszczególnych jednostek obrony cywilnej, a struktury i zadania finansowane były w sposób niejednolity, co utrudniało ocenę planowania i realizacji wydatków budżetowych.

W wyniku wystąpień pokontrolnych NIK, w kwietniu br. Prezes Rady Ministrów powołał Komitet Rady Ministrów do Spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych, którego jednym z zadań jest przygotowywanie projektów aktów prawnych regulujących działalność dotyczącą ratownictwa i ochrony ludności.

Z ochroną cywilną kraju wiąże się ochrona przeciwpowodziowa. Jak ważne jest dobre przygotowanie jednostek powołanych do zadań związanych z odpowiednim przygotowaniem się do powodzi, a potem ratownictwa, można było przekonać się podczas ostatnich powodzi, które nawiedziły nasz kraj. Wykazała to w dobitny sposób również kontrola stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenie południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że przepisy prawne związane z gospodarką wodną i ochroną przed powodzią (Prawo wodne, rozporządzenia Rady Ministrów, inne akty wykonawcze pochodzące z lat 70-tych i 80-tych) nie były dostosowane do obecnych potrzeb oraz aktualnej struktury administracji publicznej i gospodarki. Nie dawały podstaw do koordynowania przez jeden organ działań gospodarki wodnej zmierzających do ochrony przeciwpowodziowej. Normy prawne regulujące obowiązki i kompetencje organów państwowych odpowiedzialnych za zabezpieczenie i działania ratownicze były rozproszone i stwarzały możliwości różnej interpretacji. Brakowało też ustawowego obowiązku uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin w zakresie terenów zalewowych zagrożonych powodziami. W województwach nie opracowywano kompleksowych strategii gospodarowania zasobami wodnymi. Rola samorządów sprowadzała się do przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego nie zawsze uwzględniających wymagania ochrony przeciwpowodziowej i prowadzenia akcji ratowniczej w czasie powodzi.

Ogólnie można stwierdzić, że stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju był niezadowalający, występowało wiele zaniedbań, na wszystkich szczeblach zarządzania stwierdzano niewydolność organizacyjną.

Zaniedbania w tej dziedzinie są długotrwałe. NIK informowała o tym już w 1994 r.; sformułowane wówczas wnioski pokontrolne nie zostały w zasadzie zrealizowane, a stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju uległ dalszemu pogorszeniu. Zmniejszył się zakres robót obejmujących budowę obiektów i urządzeń chroniących przed powodzią. Ograniczono zakres remontów i modernizacji obiektów hydrotechnicznych, wyłączono większość polderów służących do obniżenia fali powodziowej. Brakowało sprzętu technicznego i ratowniczego. Występował niedobór środków finansowych na ochronę przeciwpowodziową.

Pozytywnie natomiast należy ocenić udział sił zbrojnych, straży pożarnej i granicznej, jednostek obrony cywilnej kraju, a zwłaszcza służb medycznych i sanitarno-epidemiologicznych w akcjach ratowniczych i porządkowo-ochronnych związanych z powodziami w dorzeczach Wisły i Odry w 1997 roku.

Ochrona przed powodzią wymaga znacznych nakładów finansowych na najbliższe kilkadziesiąt lat oraz kompleksowych rozwiązań w zakresie budowy i utrzymania posiadanych budowli i urządzeń technicznych, aby w razie potrzeby można było z nich bezpiecznie korzystać. Istnieje także potrzeba stworzenia zintegrowanego systemu ratowniczego kraju i pilnego rozwiązania problemów prawnych i organizacyjnych. Konieczna jest też współpraca międzynarodowa w tym zakresie.

ZAKOŃCZENIE

Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała w 1998 roku wszystkie swoje zadania, wynikające z Konstytucji, ustaw oraz z jej własnego planu pracy. Przeprowadziła szereg kontroli, których wyniki spotkały się z dużym zainteresowaniem opinii publicznej i stanowiły dla niej ważne źródło wiedzy i informacji o funkcjonowaniu państwa i jego instytucji.

Powyższe sprawozdanie przybliża te dokonania, oczywiście w skróconej i syntetycznej formie. Pełny bowiem obraz działalności NIK w 1998 roku zawarty jest w przekazanych Sejmowi 192 informacjach o wynikach kontroli, w 4968 wystąpieniach pokontrolnych i podobnej liczbie sporządzonych protokołów.

Najważniejszy wniosek, jaki wynika z ubiegłorocznych kontroli NIK, dotyczy niewątpliwie kwestii przestrzegania prawa w działalności instytucji państwowych. W nieodległej przeszłości mieliśmy do czynienia z sytuacją, gdy na funkcjonowaniu państwa w istotnym zakresie ciążył brak właściwych regulacji prawnych, luki w przepisach, regulacje niedostosowane do obecnych warunków politycznych i gospodarczych. Skala tego zjawiska zmniejsza się. W zasadniczych z punktu wiedzenia NIK kwestiach, związanych gospodarowaniem środkami publicznymi, wprowadzone zostały regulacje ustawowe odpowiadające oczekiwanym standardom. Zamówienia publiczne, obrót gospodarczy, komercjalizacja i prywatyzacja czy ostatnio problematyka finansów publicznych doczekały się kompleksowych regulacji ustawowych. Niestety, ustanowione prawa są dość często omijane czy wręcz łamane. Zły przykład dają naczelne i centralne organy administracji państwowej, które zwlekają z wykonaniem obowiązku wydawania aktów wykonawczych do ustaw, a niekiedy nie wykonują tego obowiązku wcale. W działalności wielu instytucji państwowych dość powszechne jest na przykład naruszanie dyscypliny budżetowej, naruszanie ustawy o zamówieniach publicznych (choć w zakresie realizacji tej ustawy następuje wyraźna poprawa), naruszanie procedur prywatyzacyjnych itp. Zbyt małą wagę przywiązuje się do przestrzegania przepisów, ustanowione prawem procedury traktuje się niekiedy jako zbędne formalności, nie zasługujące na poważne traktowanie. Naruszenia prawa nie spotykają się z właściwą reakcją, są nadmiernie tolerowane, szuka się dla nich różnych usprawiedliwień. Przykładem może być tu praktyczna bezkarność naruszeń prawa w zakresie dyscypliny finansów publicznych.

Konieczne jest w najbliższych latach zwiększenie szacunku dla prawa, stanowcze egzekwowanie jego przepisów. Wszystkie osoby, instytucje i urzędy, działające w imieniu państwa muszą mieć świadomość, że ich działalność musi być oparta na przepisach prawa i pozostawać w zgodności z nimi.

Wyniki kontroli NIK i płynące z nich wnioski powinny być pomocne w dochodzeniu do tego celu.

Załącznik nr 1

Wykaz informacji o wynikach kontroli zatwierdzonych i wysłanych do Marszałka Sejmu i organów Sejmu

Lp.	Jednostka organizacyjna	Numer kontroli	Tytuł kontroli	Data wysyłki
1	2	3	4	5
1	DKD	D97506	Organizacja egzaminów do szkół ponadpodstawowych w 1997 r.	19-01-98*
2	DKD	D97507	Organizacja egzaminów wstępnych na studia w 1997 r.	19-01-98*
3	DRiGŻ	P97107	Działalność ośrodków doradztwa rolniczego	12-02-98*
4	DSPiP	P96097	Przebieg przekształceń własnościowych w jednostkach podległych Ministrowi Kultury i Sztuki	12-02-98*
5	DZiKF	P97127	Organizacja i funkcjonowanie opieki zdrowotnej nad uczniami	20-02-98
6	DZiKF	P97126	Funkcjonowanie lecznictwa sanatoryjno-klimatycznego	25-02-98
7	DOŚiB	P97079	Efektywność prowadzenia gospodarki leśnej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe	27-02-98
8	DFiB	P96019	Organizacja ubezpieczeń komunikacyjnych i likwidacja szkód przez instytucje ubezpieczeniowe (poufna)	11-03-98
9	DGiIE	R96005	Wprowadzanie przez Główny Urząd Ceł systemów informatycznych dla administracji celnej (poufna)	18-03-98
10	DGiIE	P97064	Efekty tworzenia przez państwowe podmioty gospodarcze spółek z udziałem kapitału zagranicznego	20-03-98
11	DENiK	P97043	Działalność administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia bibliotek publicznych	30-03-98
12	DOŚiB	S97011	Realizacja programu likwidacji źródeł niskiej emisji oraz budowy automatycznego systemu monitoringu zanieczyszczeń powietrza w Krakowie w ramach udzielonej pomocy Rządu USA	31-03-98

* Wyniki tych kontroli (poz. 1-4) przedstawiono w Sprawozdaniu z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 1997 roku.

1	2	3	4	5
13	D.Warszawa	P97198	Wykorzystanie dotacji budżetowych przez spółdzielnie mieszkaniowe	02-04-98
14	DAP	I97011	Działania prewencyjne Policji w zakresie nadzoru nad nieletnimi w Radomiu	06-04-98
15	DONiBP	P96031	Reprezentowanie interesów Skarbu Państwa w produkcji i obrocie bronią i amunicją wojskową (tajna)	07-04-98
16	DENiK	P97044	Działalność spółek radiofonii publicznej w zakresie gospodarowania majątkiem	24-04-98
17	DENiK	P97208	Realizacja zadań wojewodów i gmin w zakresie zmiany wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych w 1997 r.	27-04-98
18	DONiBP	P97073	Administrowanie rezerwami osobowymi dla celów powszechnego obowiązku obrony (tajna)	27-04-98
19	D.Warszawa	P97199	Realizacja przez urzędy kontroli skarbowej zadań ustawowych w zakresie rozliczeń z budżetem spółek prawa handlowego	27-04-98
20	DFiB	I97003	Sprzedaż przez Narodowy Bank Polski akcji Polskiego Banku Inwestycyjnego S.A. i Prosper Banku S.A. na rzecz Kredyt Banku S.A. (poufna)	06-05-98
21	DOŚiB	P97210	Stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebieg działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r.	07-05-98
22	D.Lublin	P97190	Wykonywanie zadań ustawowych przez wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych w latach 1995 - I półrocze 1997 r.	13-05-98
23	DBP	P97031	Realizacja dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w okresie 1995 - I półrocze 1997 (poufna)	14-05-98
24	DTGMiŁ	P97119	Działalność przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w zakresie pozaprzewozowym, zawieszania przewozów oraz likwidacji linii kolejowych	18-05-98
25	DTGMiŁ	P97121	Nadzór nad warunkami transportu zwierząt gospodarskich	18-05-98

1	2	3	4	5
26	D.Białystok	P97180	Realizacja przez gminy inwestycji z udziałem dotacji z budżetu państwa	29-05-98
27	DAP	P97204	Udzielanie zamówień publicznych przez największe miasta oraz ich jednostki organizacyjne	29-05-98

28	D.Katowice	P97185	Efektywność zakupów maszyn i urządzeń oraz technologii w górnictwie węgla kamiennego	04-06-98
29	DRiGŻ	P97110	Wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego	05-06-98
30	DGiIE	P97066	Przyznawanie i wykorzystywanie dotacji budżetowych dla górnictwa węgla kamiennego	08-06-98
31	DZiKF	P97128	Wykorzystanie kredytu Banku Światowego przeznaczonego na restrukturyzację systemu opieki zdrowotnej w Polsce oraz funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej w ramach konsorcjów zdrowia	08-06-98
32	D.Kraków	P97188	Realizacja ustawowych zadań nadzoru budowlanego przez terenowe organy nadzoru architektoniczno-budowlanego oraz organy samorządu terytorialnego w zakresie im powierzonym	10-06-98
33	DAP	P98002	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 50 - Główny Urząd Statystyczny	15-06-98
34	DAP	P98003	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów - cz. 05	15-06-98
35	DAP	P98004	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - cz. 31	15-06-98
36	DAP	P98005	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 32 - Ministerstwo Spraw Zagranicznych	15-06-98
37	DAP	P98006	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 36 - Ministerstwo Sprawiedliwości	15-06-98
38	DAP	P98007	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 26 - Urząd Służby Cywilnej	15-06-98
39	DAP	P98008	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 23 - Urząd Zamówień Publicznych	15-06-98
40	DAP	P98009	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 80 - regionalne izby obrachunkowe	15-06-98

1	2	3	4	5
41	DAP	P98010	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez samorządowe kolegia odwoławcze - cz. 86	15-06-98
42	DBP	P98016	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 16 - Krajowe Biuro Wyborcze	15-06-98
43	DBP	P98017	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 08 - Ministerstwo Finansów	15-06-98
44	DBP	P98018	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 11 - Kancelaria Senatu	15-06-98
45	DBP	P98019	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 07 - Rzecznik Praw Obywatelskich	15-06-98
46	DBP	P98020	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 01 - Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	15-06-98
47	DBP	P98021	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 10 - Kancelaria Sejmu	15-06-98
48	DBP	P98022	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 47 - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	15-06-98
49	DBP	P98023	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 82 - Subwencje ogólne dla gmin	15-06-98
50	DBP	P98023	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 83 - Rezerwy celowe	15-06-98
51	DBP	P98023	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 81 - Rezerwy ogólne	15-06-98
52	DBP	P98024	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 04 - Naczelny Sąd Administracyjny	15-06-98
53	DBP	P98025	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 43 - Państwowa Inspekcja Pracy	15-06-98
54	DBP	P98026	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 03 - Sąd Najwyższy	15-06-98
55	DBP	P98027	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. - cz. 12 - Trybunał Konstytucyjny	15-06-98
56	DENiK	P98033	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 34 - Ministerstwo Kultury i Sztuki	15-06-98
57	DENiK	P98034	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 56 - Polska Agencja Prasowa	15-06-98
58	DENiK	P98035	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. w cz. 52 - Państwowa Agencja Atomistyki	15-06-98
59	DENiK	P98036	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 48 - Komitet Badań Naukowych	15-06-98

1	2	3	4	5
60	DENiK	P98037	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 33 - Ministerstwo Edukacji Narodowej	15-06-98
61	DENiK	P98038	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 38 - Polska Akademia Nauk	15-06-98
62	DENiK	P98039	Wykonanie planu finansowego Funduszu Promocji Twórczości w 1997 r.	15-06-98
63	DFiB	P98046	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz.15 - Komisja Papierów Wartościowych i Giełd	15-06-98
64	DFiB	P98047	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem niedoboru budżetowego i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej	15-06-98
65	DFiB	P98047	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 44 - Obsługa długu krajowego	15-06-98
66	DFiB	P98047	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 41 - Obsługa zadłużenia zagranicznego	15-06-98
67	DFiB	P98049	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 20 - Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń	15-06-98
68	DGiIE	P98054	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 51- Główny Urząd Ceł	15-06-98
69	DGiIE	P98055	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 59 - Główny Urząd Miar	15-06-98
70	DGiIE	P98056	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 27 - Komitet Integracji Europejskiej	15-06-98
71	DGiIE	P98057	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 13 - Ministerstwo Gospodarki	15-06-98
72	DGiIE	P98058	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 57 - Polski Komitet Normalizacyjny	15-06-98
73	DGiIE	P98059	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 40 - Polskie Centrum Badań i Certyfikacji	15-06-98
74	DGiIE	P98060	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 06 - Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	15-06-98
75	DGiIE	P98061	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 37 - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	15-06-98
76	DGiIE	P98062	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 54 - Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	15-06-98

1	2	3	4	5
77	DGiIE	P98063	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 53 - Wyższy Urząd Górniczy	15-06-98
78	DGiIE	P98207	Wykonanie budżetu państwa w cz. 24 Urząd Regulacji Energetyki w 1997 r.	15-06-98
79	DONiBP	P98072	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Komendę Główną Policji - cz. 39	15-06-98
80	DONiBP	P98073	Wykonanie budżetu państwa przez Wojskowe Służby Informacyjne w 1997 r. (cz. 30 -MON) (tajna)	15-06-98
81	DONiBP	P98073	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Ministerstwo Obrony Narodowej - cz. 30	15-06-98
82	DONiBP	P98073	Realizacja programu I-22 "Iryda" (tajna)	15-06-98
83	DONiBP	P98074	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Urząd Ochrony Państwa - cz.29 (tajna)	15-06-98
84	DOŚiB	P98081	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. Realizacja inwestycji centralnych	15-06-98
85	DOŚiB	P98082	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 28 - Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	15-06-98
86	DOŚiB	P98083	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast - cz. 18	15-06-98
87	DOŚiB	P98084	Wykonanie planu finansowego Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w 1997 r.	15-06-98
88	DOŚiB	P98085	Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 1997 r.	15-06-98
89	DPiSS	P97101	Gospodarowanie środkami Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w latach 1996-1997	15-06-98
90	DPiSS	P98089	Gospodarowanie środkami Państwowego Funduszu Kombatantów w latach 1996 - 1997, cz. 42, dział 86, rozdz. 8693	15-06-98
91	DPiSS	P98091	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 09 - Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej	15-06-98

1	2	3	4	5
92	DPiSS	P98092	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 42 Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	15-06-98
93	DPiSS	P98093	Wykonanie przez Krajowy Urząd Pracy planu finansowego Funduszu Pracy w 1997 r.	15-06-98

94	DPiSS	P98093	Wykonanie budżetu państwa w cz. 46 - Krajowy Urząd Pracy w 1997 r.	15-06-98
95	DPiSS	P98094	Wykonanie budżetu państwa cz. 55 oraz planów finansowych Funduszu Emerytalno -Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego w 1997 r. przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	15-06-98
96	DPiSS	P98095	Wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za 1997 r.	15-06-98
97	DPiSS	P98095	Wykonanie budżetu państwa w cz. 58. przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych	15-06-98
98	DPiSS	P98095	Wykonanie planu finansowego Funduszu Alimentacyjnego za 1997 r.	15-06-98
99	D.Warszawa	P98185	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/61 - województwo płockie	15-06-98
100	D.Warszawa	P98186	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/67 - województwo radomskie	15-06-98
101	D.Warszawa	P98187	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/71 - województwo siedleckie	15-06-98
102	D.Warszawa	P98188	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/01 - województwo warszawskie	15-06-98
103	D.Gdańsk	P98139	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/17 - województwo elbląskie	15-06-98
104	D.Gdańsk	P98140	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/19 - województwo gdańskie	15-06-98
105	D.Katowice	P98142	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/07 - województwo bielskie	15-06-98
106	D.Katowice	P98143	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/27 - województwo katowickie	15-06-98
107			Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1997 r.	15-06-98
108	D.Wrocław	P98193	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Wojewodę Legnickiego - cz.85/39	15-06-98
109	D.Wrocław	P98194	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Wojewodę Jeleniogórskiego - cz.85/23	15-06-98

1	2	3	4	5
110	D.Wrocław	P98195	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/89 województwo wałbrzyskie	15-06-98
111	D.Wrocław	P98196	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/93 województwo wrocławskie	15-06-98
112	DTGMiŁ	P98116	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 22 - Ministerstwo Łączności	15-06-98
113	DTGMiŁ	P98117	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 21 - Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej	15-06-98
114	DZiKF	P98124	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 35 - Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej	15-06-98
115	DZiKF	P98125	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 45 - Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki	15-06-98
116	DZiKF	P98126	Wykonanie planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 1997 r.	15-06-98
117	D.Białystok	P98131	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/79 - województwo suwalskie	15-06-98
118	D.Białystok	P98132	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/05 - województwo białostockie	15-06-98
119	D.Białystok	P98133	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/45 - województwo łomżyńskie	15-06-98
120	D.Bydgoszcz	P98135	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/09 - województwo bydgoskie	15-06-98
121	D.Bydgoszcz	P98136	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/87 - województwo toruńskie	15-06-98
122	D.Bydgoszcz	P98137	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/91 - województwo włocławskie	15-06-98
123	D.Olsztyn	P98165	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/13 województwo ciechanowskie	15-06-98
124	D.Olsztyn	P98166	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/51 województwo olsztyńskie	15-06-98
125	D.Olsztyn	P98167	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/55 województwo ostrołęckie	15-06-98
126	D.Opole	P98169	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/15 - województwo częstochowskie	15-06-98
127	D.Opole	P98170	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/53 - województwo opolskie	15-06-98
128	D.Opole	P98171	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/25 - województwo kaliskie	15-06-98

1	2	3	4	5
129	D.Poznań	P98173	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Wojewodę Konińskiego -cz.85/31	15-06-98
130	D.Poznań	P98174	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Wojewodę Pilskiego - cz.85/57	15-06-98
131	D.Poznań	P98175	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Wojewodę Poznańskiego - cz.85/63	15-06-98
132	D.Rzeszów	P98177	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/69 - województwo rzeszowskie	15-06-98
133	D.Rzeszów	P98178	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/65 - województwo przemyskie	15-06-98
134	D.Rzeszów	P98179	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/37 - województwo krośnieńskie	15-06-98
135	D.Szczecin	P98182	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz.85/81 - województwo szczecińskie	15-06-98
136	D.Szczecin	P98183	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz.85/21 - województwo gorzowskie	15-06-98
137	D.Kielce	P98145	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/29 - województwo kieleckie	15-06-98
138	D.Kielce	P98146	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/83 - województwo tarnobrzeskie	15-06-98
139	D.Koszalin	P98148	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/33 - województwo koszalińskie	15-06-98
140	D.Koszalin	P98149	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/77 - województwo słupskie	15-06-98
141	D.Kraków	P98151	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Wojewodę Nowosądeckiego - cz.85/49	15-06-98
142	D.Kraków	P98152	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Wojewodę Krakowskiego - cz.85/35	15-06-98
143	D.Kraków	P98153	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. przez Wojewodę Tarnowskiego - cz.85/85	15-06-98
144	D.Lublin	P98155	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/03 - województwo bialskopodlaskie	15-06-98
145	D.Lublin	P98156	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/11 - województwo chełmskie	15-06-98
146	D.Lublin	P98157	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/43 - województwo lubelskie	15-06-98
147	D.Lublin	P98158	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/95 - województwo zamojskie	15-06-98

1	2	3	4	5
148	D.Łódź	P98160	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/59 województwo piotrkowskie	15-06-98

149	D.Łódź	P98161	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/73 -województwo sieradzkie	15-06-98
150	D.Łódź	P98162	wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/75 - województwo skierniewickie	15-06-98
151	D.Łódź	P98163	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/47 - województwo łódzkie	15-06-98
152	D.Zielona Góra	P98199	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/41 - województwo leszczyńskie	15-06-98
153	D.Zielona Góra	P98200	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 85/97 - województwo zielonogórskie	15-06-98
154	DRiGŻ	P98099	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 19 - Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz wykonanie planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencji Rynku Rolnego w 1997 r.	15-06-98
155	DRiGŻ	P98102	Wykonanie planu finansowego Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w 1997 r.	15-06-98
156	DSPiP	P98108	Wykonanie budżetu państwa w 1997 r. cz. 17 - Ministerstwo Skarbu Państwa	15-06-98
157	DSPiP	P97112	Działalność organów administracji rządowej w zakresie zawierania i realizacji umów z firmami doradczymi w procesie prywatyzacji	17-06-98
158	DRiGŻ	P97109	Działalność fundacji na rzecz rolnictwa w zakresie wykorzystania środków budżetowych i środków pomocy zagranicznej	26-06-98
159	DAP	P97010	Realizacja wybranych zadań merytorycznych oraz dochodów i wydatków budżetowych służby konsularnej	13-07-98
160	DSPiP	P98107	Wykonanie "Kierunków prywatyzacji w 1997 r."	20-07-98
161	DOŚiB	P97086	Realizacja programu rządowego pn. "Założenia polityki mieszkaniowej Państwa" w zakresie wybranych zagadnień dotyczących budownictwa mieszkaniowego	20-07-98

1	2	3	4	5
162	DTGMiŁ	P97122	Realizacja ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce	24-07-98
163	DENiK	P97046	Wykorzystanie środków budżetowych na realizację specjalnych programów i urządzeń badawczych (SPUB)	31-07-98
164	DOŚiB	P98080	Realizacja ustawowych zadań przez organy państwowego nadzoru budowlanego	31-07-98

165	DFiB	P97212	Proces restrukturyzacji i prywatyzacji PZU SA (poufna)	06-08-98
166	DBP	P97032	Działalność organów skarbowych w stosunku do dłużników Skarbu Państwa w latach 1995-1997	11-08-98
167	D.Szczecin	P97197	Przekształcenia własnościowe w morskich stoczniach remontowych	12-08-98
168	DENiK	P98032	Wykonywanie obowiązków archiwizowania dokumentacji przez wybrane organy administracji rządowej i archiwa państwowe	14-08-98
169	DGiIE	P97065	Działalność administracji celnej w zakresie dozoru i dokonywania odpraw celnych z uwzględnieniem towarów przewożonych tranzytem i wyprowadzanych ze składów celnych	03-09-98
170	DTGMiŁ	P97120	Realizacja programów rozwoju telekomunikacji na wsi	03-09-98
171	DZiKF	S97002	Przestrzeganie przepisów ustawy z 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i nadzorze farmaceutycznym w procesie rejestracji, dopuszczenia do obrotu i stosowania w lecznictwie ortopedycznym implantów kręgosłupa w latach 1992-1997	03-09-98
172	DRiGŻ	P97209	Wykonywania zadań ustawowych Agencji Rynku Rolnego ze szczególnym uwzględnieniem interwencyjnego skupu zbóż ze zbiorów 1997 r.	04-09-98
173	DFiB	P97052	Ocena działań windykacyjnych niektórych banków (poufna)	06-09-98
174	DZiKF	P97129	Wykorzystanie środków finansowych na działalność inwestycyjną w zakresie unieszkodliwiania odpadów sanitarnych	09-09-98

1	2	3	4	5
175	DSPiP	P97114	Przekształcenia własnościowe Fabryki Samochodów Osobowych FSO Warszawa (poufna)	25-09-98
176	DSPiP	I98002	Prywatyzacja Domów Towarowych "Centrum" S.A.	09-10-98
177	DOŚiB	D98509	Stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi w dorzeczu Wisły w kwietniu 1998 r.	20-10-98
178	DKD	D98502	Nabywanie aparatury i sprzętu medycznego przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej	02-11-98
179	DGiIE	P97068	Efektywność wykorzystania przez podmioty gospodarcze pomocy ze środków EFSAL	05-11-98

180	DBP	P97033	Realizacja dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1995 - 1997	13-11-98
181	DOŚiB	P97087	Realizacja ustawy Prawo geologiczne i górnicze	24-11-98
182	DKD	I98005	Zabezpieczenie interesów Telewizji Polskiej w umowie na kolportaż programu TV Polonia w USA i Kanadzie	26-11-98
183	DPiSS	P97100	Działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie prewencji rentowej	27-11-98
184	D.Wrocław	P97201	Wybrane programy i plany ochrony środowiska na obszarze Sudetów	30-11-98
185	D.Wrocław	P97202	Działalność administracji państwowej oraz podmiotów gospodarczych w zakresie obrotu złomem metali nieżelaznych w latach 1996 - 1997	30-11-98
186	D.Szczecin	P98181	Realizacja przez urzędy rejonowe należności budżetowych z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali	30-11-98
187	D.Koszalin	P97183	Działalność przedsiębiorstwa Polska Żegluga Bałtycka Spółka Akcyjna w Kołobrzegu w latach 1994 - I półrocze 1997	11-12-98
188	DONiBP	P97074	Organizacja i funkcjonowanie obrony cywilnej	17-12-98
189	D.Bydgoszcz	P97182	Zawieranie i wykonywanie przez państwowe podmioty gospodarcze umów o ubezpieczenia majątkowe i osobowe	17-12-98

1	2	3	4	5
190	DGiIE	P97067	Wykorzystanie pomocy Unii Europejskiej dla Polski realizowanej ze środków PHARE	22-12-98
191	DENiK	P98040	Realizacja środków finansowych przeznaczonych na zapewnienie bezpiecznego wykorzystywania energii atomowej i ochronę środowiska przed promieniowaniem jonizującym oraz kontroli bezpiecznego korzystania z tej energii	28-12-98
192	DKD	D98501	Działalność komisji orzekających i rzeczników dyscypliny budżetowej w latach 1996-1997	31-12-98

Załącznik nr 2

Wykaz kontroli omówionych w części II Sprawozdania

		str.
1.	Przyznawanie i wykorzystanie dotacji budżetowych dla górnictwa węgla kamiennego	75
2.	Organizacja poboru należności budżetowych z tytułu nakładania grzywien w drodze mandatów	77
3.	Wykorzystanie kredytu Banku Światowego przeznaczonego na restrukturyzację systemu opieki zdrowotnej w Polsce oraz funkcjonowanie zakładów opieki zdrowotnej w ramach konsorcjum zdrowia	79
4.	Działalność organów skarbowych w stosunku do dłużników Skarbu Państwa w latach 1995-1997	81
5.	Działalność komisji orzekających i rzeczników dyscypliny budżetowej w latach 1996-1997	82
6.	Wykorzystanie środków budżetowych na realizację specjalnych programów i urządzeń badawczych (SPUB)	84
7.	Wykorzystanie dotacji budżetowych przez spółdzielnie mieszkaniowe	85
8.	Realizacja dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1995-1997	88
9.	Realizacja dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w okresie 1995-I półrocze 1997	90
10.	Działalność administracji celnej w zakresie dozoru i wykonywania odpraw celnych, z uwzględnieniem odpraw towarów przewożonych tranzytem	92
11.	Realizacja inwestycji centralnej Terminal Samochodowy Koroszczyn	94
12.	Wprowadzanie przez Główny Urząd Ceł systemów informatycznych dla administracji celnej	97
13.	Wykorzystanie przez gminy dotacji budżetowych przeznaczonych na inwestycje	100

14. Udzielanie zamówień publicznych przez największe miasta i ich jednostki organizacyjne 100

15. Udzielanie zamówień publicznych przez gminę Poznań i jej jednostki organizacyjne 101

16. Działalność prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie funkcji centralnego organu administracji państwowej 102

17. Wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na zagospodarowanie terenów i obiektów przejętych od jednostek Armii Rosyjskiej 103

18. Gospodarowanie majątkiem w resorcie spraw zagranicznych 103

19. Efektywność zakupów maszyn i urządzeń oraz technologii w górnictwie węgla kamiennego 105

20. Efektywność wykorzystania przez podmioty gospodarcze pomocy ze środków EFSAL 107

21. Realizacja przez urzędy rejonowe należności budżetowych z tytułu odpłatnego nabycia praw własności budynków i lokali 109

22. Prywatyzacja Domów Towarowych „Centrum" S.A. 111

23. Restrukturyzacja i przekształcenia własnościowe Fabryki Samochodów Osobowych S.A. w Warszawie 112

24. Proces restrukturyzacji i prywatyzacji PZU S.A. 113

25. Egzekwowanie przez organy administracji rządowej i organy gmin zobowiązań zawartych w umowach prywatyzacyjnych 114

26. Działalność organów administracji rządowej w zakresie zawierania i realizacji umów z firmami doradczymi w procesie prywatyzacji 115

27. Przekształcenia własnościowe w morskich stoczniach remontowych 116

28. Realizacja ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce 118

29. Działalność przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w zakresie pozaprzewozowym, zawieszania przewozów oraz likwidacji linii kolejowych 121

30. Działalność przedsiębiorstwa Polska Żegluga Bałtycka Spółka Akcyjna w Kołobrzegu w latach 1994-I półrocze 1997 123

31. Stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenach południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r. 127

32. Stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz przebieg działań ratowniczych w czasie powodzi w dorzeczu Wisły w kwietniu 1998 r. 129

33. Organizacja i funkcjonowanie obrony cywilnej 131

34. Nadzór nad przebiegiem zasadniczej służby wojskowej w czasie wolnym od zajęć szkoleniowych 133

35. Przygotowanie Policji do zwalczania przestępczości zorganizowanej 135

36. Strategiczny Program Rządowy „HUZAR" 135

37. Realizacja umowy na dostawę i modernizację samolotów I-22 IRYDA dla Sił Zbrojnych RP 136

38. Tworzenie i utrzymanie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych 138

39 Finansowanie przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych likwidacji barier architektonicznych 141

40. Działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie prewencji rentowej 142

41. Organizacja i funkcjonowanie opieki zdrowotnej nad uczniami 144

42. Realizacja środków finansowych przeznaczonych na zapewnienie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej i ochronę środowiska przed promieniowaniem jonizującym oraz bezpieczne korzystanie z tej energii 148

43. Realizacja ustawy Prawo geologiczne i górnicze 149

44. Efektywność prowadzenia gospodarki leśnej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe 150

45. Wybrane programy i plany ochrony środowiska na obszarze Sudetów 152

46. Wykorzystanie środków finansowych na działalność inwestycyjną w zakresie unieszkodliwiania odpadów sanitarnych 155

47. Likwidacja źródeł niskiej emisji oraz budowa automatycznego systemu monitoringu zanieczyszczeń powietrza w Krakowie w ramach udzielonej pomocy rządu USA 156

48. Działalność organów administracji publicznej w zakresie nadzoru nad realizacją budownictwa letniskowego 157

49. Realizacja ustawowych zadań przez organy państwowego nadzoru budowlanego 158

50. Wykorzystanie pomocy Unii Europejskiej dla Polski realizowanej ze środków PHARE 159

51. Wykonywanie zadań ustawowych Agencji Rynku Rolnego ze szczególnym uwzględnieniem interwencyjnego skupu zbóż ze zbiorów 1997 roku 161

52. Działalność fundacji na rzecz rolnictwa w zakresie wykorzystania środków budżetowych i środków pomocy zagranicznej 163

53. Realizacja programu rozwoju telekomunikacji na wsi 164

54. Zabezpieczenie interesów Telewizji Polskiej S.A. w umowie na kolportaż programu TV Polonia w USA i Kanadzie 166

55. Nadzór nad warunkami transportu zwierząt gospodarskich 167