

Departament Strategii Kontrolnej

**Zagrozenie korupcja
w swietle badan kontrolnych
Najwyzszej Izby Kontroli
przeprowadzonych w roku 2000**

**Opracowanie
na podstawie dwudziestu dziewięciu
„Informacji o wynikach kontroli NIK...”
opracowanych w 2000 i 2001 roku**

**Dyrektor
Departamentu Strategii
Kontrolnej**

Bogusław Mozga

***Doradca Prezesa NIK
Alina Hussein***

**Część II – Krótka charakterystyka zmian stanu prawnego
*Doradca Prezesa NIK
dr Ryszard Grodzicki***

**Załącznik B –
Informacja o przebiegu postępowań karnych
prowadzonych wskutek zawiadomień NIK
*Departament Prawny NIK***

**Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli**

Janusz Wojciechowski

Warszawa, dnia maja 2001 r.

S P I S T R E Ś C I

	strona
Wprowadzenie	1
I. Informacja o stanie realizacji najważniejszych wniosków pokontrolnych, wymienionych w opracowaniu <i>Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli</i> (marzec 2000 r.)	5
II. Krótka charakterystyka zmian stanu prawnego	15
III. Obszary zagrożenia korupcją w świetle wyników kontroli NIK, przeprowadzonych w 2000 roku	18
1. Procedury prywatyzacyjne	18
2. Gospodarowanie majątkiem publicznym	20
3. Działalność funduszy celowych i agencji	24
4. Udzielanie zamówień publicznych	26
5. Udzielanie kontyngentów i koncesji	27
6. Działalność administracji skarbowej	28
7. Działalność służb celnych	31
8. Działalność służb nadzoru i inspekcji	32
9. Działalność policji	35
10. Finansowanie badań naukowych	36
11. Inne obszary zagrożenia	37
IV. Uwagi dotyczące głównych mechanizmów korupcjogennych, ujawnionych w wyniku kontroli NIK, przeprowadzonych w 2000 roku	44
Wykaz informacji o wynikach kontroli	51

ZAŁĄCZNIKI:

A. PRZEGLĄD WYNIKÓW NAJWAŻNIEJSZYCH KONTROLI

B. INFORMACJA O PRZEBIEGU POSTĘPOWAŃ KARNYCH PROWADZONYCH WSKUTEK ZAWIADOMIEŃ NIK

C. PRZEGLĄD INFORMACJI O REALIZACJI WNIOSKÓW POKONTROLNYCH

Wprowadzenie

W marcu 2000 roku Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła Sejmowi, a także opinii publicznej, obszerne opracowanie, zatytułowane *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*. W dwutomowym opracowaniu, opierając się na wynikach licznych kontroli przeprowadzonych w latach 1995-2000, wskazano najważniejsze obszary zagrożenia korupcją w funkcjonowaniu instytucji publicznych, oraz mechanizmy, które stwarzają warunki sprzyjające korupcji. Przedstawiono tam również wnioski, które zdaniem Izby powinny być zrealizowane, w celu zmniejszenia potencjalnych obszarów możliwej korupcji oraz eliminowania mechanizmów korupcjogennych. Analizę oparto na założeniu, że zwalczanie korupcji polegać musi nie tylko na ściganiu karnym sprawców poszczególnych przestępstw o charakterze korupcyjnym, ale również na rozpoznawaniu i usuwaniu w działalności instytucji publicznych tych wszystkich nieprawidłowości, które sprawiają, że korupcja znajduje podatny grunt dla swego rozwoju. Są to niekiedy błędy i luki w przepisach prawnych, czasem luki w prawie, są to również błędy w organizacji instytucji państwowych oraz w stosowanych przez nie procedurach podejmowania decyzji.

W opracowaniu z marca 2000 r. do podstawowych obszarów zagrożenia korupcją Izba zaliczyła:

1) prywatyzację – z uwagi na nieokreślanie celów poszczególnych przedsięwzięć prywatyzacyjnych, brak weryfikacji wycen prywatyzowanego majątku oraz zbyt słaby nadzór nad wyborem oraz postępowaniem firm doradczych;

2) gospodarowanie majątkiem publicznym – z powodu słabości nadzoru właścicielskiego nad tym majątkiem i wskutek dopuszczenia do dowolnego, pozbawionego niezbędnej kontroli inwestowania tego majątku w przedsięwzięcia wspólne z kapitałem prywatnym;

3) działalność funduszy celowych i agencji – ze względu na istniejące możliwości nadmiernej swobody w dysponowaniu środkami publicznymi, przy braku dostatecznych mechanizmów kontroli, a także z uwagi na występującą skłonność do dysponowania środkami publicznymi według niejasnych, nieprzejrzystych kryteriów;

4) udzielanie zamówień publicznych – w związku z utrzymującym się zjawiskiem naruszania, czy wręcz niestosowania ustawy o zamówieniach publicznych, zwłaszcza w jednostkach samorządu terytorialnego;

5) ustanawianie kontyngentów i udzielanie koncesji – z uwagi na nieprzejrzystość procedur ich ustanawiania i udzielania, nieprzestrzeganie równych dla wszystkich zainteresowanych warunków dostępu do kontyngentów i koncesji;

6) działalność administracji skarbowej – głównie ze względu na szeroki zakres udzielania różnorodnych ulg podatkowych, stosowanych przy znacznym zakresie dowolności;

7) działalność służb celnych – w związku z nieprawidłowym, sprzyjającym korupcji systemem przeprowadzania odpraw celnych;

8) działalność organów nadzoru i inspekcji – z uwagi na ich organizacyjną słabość oraz zdarzające się przypadki prowadzenia przez pracowników tych służb na własny rachunek działalności podlegającej ich nadzorowi.

9) działalność policji – w szczególności z uwagi na występowanie zjawiska sponsorowania policji, a także ze względu na znaczne nieprawidłowości związane z wykonywaniem kontroli pojazdów na drogach.

10) finansowanie badań naukowych – z powodu braku należytej kontroli nad zlecaniem badań naukowych finansowanych ze środków publicznych;

Na podstawie wyników kontroli z okresu poprzednich 5 lat, wskazano też najważniejsze mechanizmy korupcjogenne, występujące w działalności instytucji publicznych i publicznych podmiotów gospodarczych, a mianowicie:

- 1) **nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika** – zwłaszcza niestosowanie w procedurach podejmowania decyzji zasady „wielu oczu”, czyli rozdzielania czynności między różnych urzędników, dla zminimalizowania ryzyka przekupstwa;
- 2) **dowolność w podejmowaniu decyzji** – głównie ze względu na często spotykany brak jasnych i przejrzystych kryteriów uzależniających załatwienie sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość działania nie według określonych reguł, ale według własnego „widzimisie”;

- 3) **lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości** – polegające na częstym odstępowaniu od wymaganego obowiązku składania sprawozdań, braku uzasadnienia podejmowanych decyzji, wskutek czego utrudnione jest sprawowanie bieżącej kontroli procedur decyzyjnych;
- 4) **słabość kontroli wewnętrznej** – wynikająca ze złej organizacji i kadrowej szczupłości jednostek kontroli wewnętrznej oraz ich głównie doraźnego, a nie planowego działania. Jedynie niewielka część decyzji podejmowanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co powoduje nieujawnianie wielu decyzji wadliwych i niekorzystnych dla interesu publicznego;
- 5) **nierówność w dostępie do informacji** – wyrażająca się głównie w tym, że informacje na temat możliwości korzystania z niektórych uznaniowych przywilejów czy dostępu do dóbr reglamentowanych nie są w należyty sposób udostępniane podmiotom potencjalnie nimi zainteresowanym, uzyskują je jedynie wybrane podmioty, które mają własne metody dotarcia do tych informacji;
- 6) **brak odpowiedzialności osobistej** – polegający między innymi na tym, że w regulaminach i statutach oraz innych przepisach wewnętrznych instytucji publicznych nie zawsze precyzyjnie określona jest odpowiedzialność za poszczególne zadania. Ponadto, wskutek nadużywanej formuły kolegialnego podejmowania decyzji występuje „rozmywanie się” indywidualnej odpowiedzialności za powzięte rozstrzygnięcia;
- 7) **brak specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych** – wyrażający się przede wszystkim w słabości tzw. ustawy antykorupcyjnej, która w obecnej formule praktycznie pozbawiona jest realnych instrumentów egzekwowania jej przepisów, a nade wszystko brakuje w niej realnych instrumentów weryfikacji oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy publicznych.

Przedstawione poniżej opracowanie zawiera informację o realizacji najważniejszych wniosków pokontrolnych, przedstawionych w analizie z marca 2000 r. Ponadto omówione zostały wyniki kontroli, przeprowadzonych w 2000 r. po przedstawieniu wspomnianej analizy, a potwierdzające występowanie takich samych obszarów zagrożenia korupcją oraz istnienie mechanizmów korupcjogennych.

Do opracowania dodano trzy załączniki. Pierwszy z nich (Załącznik A) zawiera przegląd wyników dwudziestu dziewięciu wybranych kontroli NIK, przywoływanych w

treści niniejszego opracowania. Stanowią one przeważnie tylko część ogólną informacji, obejmującą syntetyczny opis wyników kontroli i zgłoszone wnioski pokontrolne. Drugi zaś (Załącznik B) zawiera wykaz postępowań karnych wynikających z zawiadomień NIK o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, skierowanych na podstawie wyników kontroli omawianych w obydwu opracowaniach. Trzeci natomiast (Załącznik C) zawiera przegląd szczegółowych informacji o stanie realizacji wniosków pokontrolnych, ze szczególnym uwzględnieniem wniosków *de lege ferenda*, jakie były wymienione w poprzedniej analizie pt. *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, dotyczącej lat 1995 – 2000.

I. Informacja o stanie realizacji najważniejszych wniosków pokontrolnych, wymienionych w opracowaniu *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli* (marzec 2000 r.)

Najwyższa Izba Kontroli po każdej przeprowadzonej kontroli przedstawia jednostkom kontrolowanym uwagi i wnioski, publikowane po rozstrzygnięciu ich ewentualnych zastrzeżeń – zgodnie z zasadą kontrydiktoryjności wprowadzoną ustawą z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – w informacjach o wynikach kontroli, zwanych popularnie raportami. W opracowaniu pn. *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli* powtórzone zostały wnioski, jakie sformułowano w wyniku 57 kontroli, przeprowadzonych w latach 1995 – 2000.

W niniejszej informacji podjęto próbę przeanalizowania sposobu realizacji tych wniosków pokontrolnych, ze szczególnym uwzględnieniem wniosków *de lege ferenda*. Materiałem źródłowym takiej analizy mogą być jedynie uzyskane przez Izbę odpowiedzi kierowników jednostek kontrolowanych na wystąpienia pokontrolne (lub – po upływie odpowiedniego okresu – wyniki kontroli sprawdzających). Ustawa zobowiązuje bowiem adresatów wystąpień pokontrolnych do poinformowania Izby o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

W opracowaniu tym wymieniono blisko 500 wniosków pokontrolnych o różnym charakterze i znaczeniu, w tym ponad 30 wniosków *de lege ferenda*. Zazwyczaj odpowiedzi jednostek kontrolowanych nie w pełni odzwierciedlają poruszane problemy szczegółowe bądź proponowane rozwiązania systemowe, a niejednolite podejście powoduje trudności przy próbie ich porównywania i bilansowania.

Brak realizacji wniosków przy ponownych kontrolach stwierdzano w przypadku wniosków kierowanych do byłego ministra współpracy gospodarczej z zagranicą, ministra skarbu państwa i ministra zdrowia i opieki społecznej. Nie zrealizowanie wniosków

pokontrolnych NIK nie powoduje żadnych konsekwencji wobec odpowiedzialnych urzędów i jednostek.

Izba uznaje ten stan za niezadowalający i sygnalizuje konieczność wzmocnienia nadzoru nad wykonywaniem wniosków pokontrolnych przez właściwe urzędy i jednostki, tym bardziej że chodzi zazwyczaj o wnioski, których zasadność nie była kwestionowana przez jednostki kontrolowane.

W dalszej części niniejszej informacji został przedstawiony, w sposób syntetyczny, stan realizacji 15 wniosków, najbardziej charakterystycznych dla analizowanej problematyki.

1. W zakresie prywatyzacji NIK wielokrotnie zgłaszała postulat wprowadzenia systemu niezależnego weryfikowania wycen sporządzanych przez firmy doradcze.

System weryfikacji nie został dotychczas stworzony i postulat NIK pozostaje aktualny.

Ten wniosek de lege ferenda sformułowany w wyniku kontroli prywatyzacji Domów Towarowych „Centrum” S.A. (Załącznik C, poz. 2)¹, jak również po kontroli „Działalność organów administracji rządowej w zakresie zawierania i realizacji umów z firmami doradczymi w procesie prywatyzacji” (Załącznik C, poz. 8), nie został dotąd zrealizowany. Początkowo minister skarbu państwa w ogóle nie ustosunkował się do wniosku, a następnie prezes Rady Ministrów poinformował o nieuznaniu przez rząd konieczności wprowadzenia obowiązku recenzowania wycen prywatyzowanego majątku, z uwagi na zwiększenie kosztów i wydłużenie procesu prywatyzacji. W odpowiedzi prezes NIK przypomniał stwierdzone przez Izbę przypadki nierzetelnego sporządzania wycen przez firmy konsultingowe: określanie wartości przedsiębiorstwa przy zastosowaniu niewłaściwej metody wyceny, popełnianie błędów, w tym rachunkowych, niewłaściwy dobór założeń i wskaźników ekonomiczno-finansowych itp. Tego rodzaju nieprawidłowości powodowały poważne straty dla Skarbu Państwa, takie jak – dla przykładu - przy prywatyzacji Domów Towarowych Centrum (straty co najmniej 85 mln zł).

¹ Podawane w tym rozdziale kolejne numery pozycji odnoszą się do Załącznika C, pn. *Przegląd wyników najważniejszych kontroli*, do opracowania *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli* (marzec 2000).

- 2. W celu ograniczenia korupcji w obszarze zarządzania majątkiem publicznym NIK wskazywała, że niezbędne będzie dokonanie zmian ustawowych. Powinny one prowadzić do ścisłego określenia podstawowych zasad gospodarowania tym majątkiem, zwłaszcza zasad wnoszenia majątku do spółek, w których Skarb Państwa ma mniejszość akcji lub udziałów i wskutek tego jest pozbawiony rzeczywistej kontroli nad wniesionym majątkiem. Zdaniem Izby zdecydowanego usprawnienia wymaga system monitorowania spółek działających z udziałem majątku państwowego.**

Wnioski wynikające z badań kontrolnych „Działalność spółek z udziałem Skarbu Państwa wniesionego przez b. Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą” (Załącznik C, poz. 9), dotyczące w szczególności rozszerzenia przepisów art. 194 i art. 365 ksh ograniczających nabywanie przez spółki własnych udziałów i akcji w celu zmniejszenia możliwości podejmowania działań prowadzących do utraty kontroli kapitału przez udziałowców podmiotu dominującego, zostały zrealizowane poprzez uchwalenie ustawy z dnia 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. nr 94, poz. 1037).

- 3. Konieczne jest wprowadzenie regulacji ustawowych eliminujących nadużycia związane z racjonalizacją (budzi wątpliwości nagradzanie za racjonalizację osób z grona ścisłego kierownictwa państwowych podmiotów gospodarczych, gdyż poszukiwanie lepszych, bardziej wydajnych i efektywnych rozwiązań organizacyjnych oraz technicznych należy do ich obowiązków), co może być dokonane w trakcie prac nad ustawą o ochronie własności przemysłowej.**

Rada Ministrów nie wykorzystwała wniosków po kontroli „Efektywności wdrażania projektów racjonalizatorskich w wybranych podmiotach gospodarczych” (Załącznik C, poz. 13), gdyż nie przedłożyła dotychczas Sejmowi projektu wprowadzenia ustawowego zakazu pobierania przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska

w państwowych podmiotach gospodarczych wynagrodzeń i nagród z tytułu działalności racjonalizatorskiej. W uchwalonej ustawie Prawo własności przemysłowej wniosek NIK nie został uwzględniony.

- 4. Należy wprowadzić zobiektywizowane regulacje wysokości wynagrodzeń w jednostkach samorządu terytorialnego.**

NIK przedstawiła na ten temat informację z kontroli, która wykorzystana została w debacie parlamentarnej.

Bezpośrednim efektem kontroli „Wynagrodzeń członków zarządów i diet radnych jednostek samorządu terytorialnego”(Załącz. C, poz. 18) było uchwalenie przez Sejm ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. nr 26 poz. 306 z dnia 10 kwietnia 2000 r.). Wydane następnie przez Radę Ministrów akty wykonawcze uwzględniały także wnioski sformułowane przez NIK.

- 5. W obszarze funduszy celowych konieczne jest wprowadzenie ściślejszych rygorów prawnych dotyczących sprawowanego nadzoru i kontroli, podobnych do tych, jakim poddane są środki budżetu państwa.**

W wyniku wniosków pokontrolnych NIK doprowadzono do ustawowego zakazu łączenia stanowisk wojewody i przewodniczącego rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu, ponieważ brakowało zasad dotyczących czytelnego rozdzielenia kompetencji między funkcjonowaniem samych funduszy, a sprawowaniem nad nimi nadzoru.

Wnioski legislacyjne sformułowane po kontroli „Wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej”(Załącz. C, poz. 19) zostały zatem zrealizowane, poza wnioskiem adresowanym do ministra finansów o włączenie do budżetu państwa planów finansowych WFOŚiGW.

- 6. Wielokrotnie wysuwany postulat NIK, dotyczący uporządkowania pod względem prawnym obszaru zamówień publicznych został zrealizowany w 1995 r. wraz z wejściem w życie ustawy. Wzmocnienie odpowiedzialności w postulowanej również przez NIK ustawie o finansach publicznych od 1999 r. otworzyło możliwość skuteczniejszego reagowania na przypadki naruszania ustawy o zamówieniach publicznych. Istotne jest wzmocnienie roli Urzędu Zamówień Publicznych, w celu osiągnięcia ściślejszej współpracy z innymi urzędami naczelnymi i centralnymi administracji państwowej. Każda decyzja prezesa UZP o odstąpieniu od przetargu powinna być poprzedzona zasięgnięciem opinii właściwego ministra.**

Wnioski de lege ferenda sformułowane w wyniku kontroli „Działalności Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie funkcji centralnego organu administracji państwowej”(Załącz. C, poz. 32) nie zostały zrealizowane. Izba wносиła m.in. o zobowiązanie

prezesa UZP do zasięgnięcia opinii właściwego ministra, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia wyboru trybu udzielenia zamówienia innego niż przetarg nieograniczony, w przypadku zamówień, których wartość przekracza 200.000 ecu oraz zamówień o wartości powyżej 20.000 ecu, dokonywanych z wolnej ręki. Dotyczyłoby to zwłaszcza przypadków, gdy zamawiający wskazuje na szczególny rodzaj dostaw, usług lub robót budowlanych, które można uzyskać od jednego dostawcy lub wykonawcy.

Dokonana przez Sejm w dniu 8 grudnia 2000 r. – w drodze nowelizacji – zmiana art. 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych spowodowała wyłączenie z sektora finansów publicznych Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, państwowej jednostki organizacyjnej, zarządzającej mieniem Skarbu Państwa o znacznej wartości majątkowej na obszarze ok. 23% powierzchni kraju. Tym samym PGL „Lasy Państwowe” nie są objęte ustawą o zamówieniach publicznych. Propozycja zmiany ustawy o zamówieniach publicznych zgłoszona przez NIK, aby objąć nią PGL „Lasy Państwowe” nie została dotychczas przyjęta.

7. Ustanawianie kontyngentów i udzielanie zezwoleń powinno być dokładnie dokumentowane, odpowiednio uzasadniane, poparte koniecznymi analizami ekonomicznymi. Podstawą decyzji udzielającej pozwolenia na przywóz towaru objętego kontyngentem powinny być: kompletne, prawidłowe wnioski zainteresowanych podmiotów, przejrzyste procedury udzielania pozwoleń, stosowanie jednolitych zasad rozpatrywania wniosków. Niedopuszczalne jest powierzanie przez administrację prowadzenia spraw udzielania zezwoleń wybranemu podmiotowi gospodarczemu.

W wyniku realizacji wniosków po kontroli dotyczącej funkcjonowania tzw. firm ochroniarskich przeprowadzonej w 1996 r., pilnie został przygotowany rządowy projekt, a następnie uchwalona została przez Sejm w dniu 22 sierpnia 1997 r. ustawa o ochronie osób i mienia, kompleksowo regulująca tę sferę i pozwalająca na ściślejszy nadzór państwowy.

Z początkiem 1998 r. weszły w życie ustawy określające najważniejsze reguły administrowania obrotem z zagranicą towarami i usługami. Pomimo zobowiązania ministra gospodarki do przedstawiania w uzasadnieniach projektów rozporządzeń, ustanawiających przywileje w obrocie towarami z zagranicą (kontyngenty, plafony i zawieszenia cel), informacji o podmiotach występujących z inicjatywą ustanawiania tych regulacji, w dalszym

ciągu nie są one podawane (Załącznik C, poz. 33). Sposób realizacji wniosków pokontrolnych NIK oraz wdrożenia nowych rozwiązań legislacyjnych, w aspekcie zabezpieczeń przeciw korupcji, badany będzie w kontroli sprawdzającej pod koniec bieżącego roku.

Wniosek sformułowany po kontroli „Nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi” (Załącznik C, poz. 35) dotyczył również uporządkowania statusu prawnego podmiotów prowadzących działalność detektywistyczną. Projekt ustawy o zawodzie detektywa został opracowany w 2000 r. i jest obecnie przedmiotem prac sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.

Znowelizowana ustawa z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (wraz z wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi) wprowadzała jednolite zasady regulujące udzielanie i cofanie zezwoleń na przewozy pasażerskie, zgodnie z wnioskami po kontroli „Udzielanie koncesji i zezwoleń na wykonywanie międzynarodowej komunikacji autobusowej i nadzór nad jej funkcjonowaniem” (Załącznik C, poz. 34).

8. Należy koncentrować się na: uproszczeniu prawa podatkowego, ujednoliceniu interpretacji, przestrzeganiu zasady równego traktowania podatników, ograniczeniu liczby ulg uznaniowych i ścisłym kontrolowaniu ich udzielania (ograniczenie dowolności decyzji urzędnika), zwiększeniu częstotliwości kontroli u podatników przy równoczesnym wprowadzeniu mechanizmu „kontroli kontrolerów”, czyli kontroli prowadzonych przez zespoły kontrolerów spoza terytorialnego zakresu działania określonych urzędów. Szczególną uwagę należy zwrócić na zapewnienie równości w dostępie do informacji o możliwościach uzyskania ulg lub zwolnień podatkowych. Ważną sprawą jest przyspieszenie i sfinalizowanie prac nad kompleksową informatyzacją urzędów skarbowych.

W zakresie informatyzacji aparatu skarbowego i funkcjonowania systemu POLTAX zrealizowany został wielokrotnie powtarzany wniosek NIK. Wyniki kontroli przeprowadzonych w IV kwartale 2000 r. wskazują, że we wszystkich urzędach skarbowych zakończone zostało wdrażanie zintegrowanych podsystemów obsługi księgowości, zaś z początkiem 2001 r. rozpoczęło się wdrażanie podsystemu działów egzekucyjnych EGAPOLTAX. Co do wielokrotnie postulowanego ograniczenia zakresu udzielanych ulg podatkowych, w art. 16 ust 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych zobowiązano ministra finansów do podawania do publicznej wiadomości wykazu osób prawnych i fizycznych,

którym umorzono znaczące kwoty zaległości podatkowych. Ponadto, wyniki prowadzonych w latach 1998-2000 kontroli wskazują na coroczne zmniejszanie się kwoty udzielanych przez organy podatkowe ulg uznaniowych.

9. Konieczne są daleko idące zmiany organizacyjne w systemie pracy urzędów celnych oraz w systemie nadzoru i kontroli nad nimi. Niezbędne jest wyposażenie służb celnych w potrzebny sprzęt. Ponadto konieczne jest wprowadzenie organizacyjnych rozwiązań antykorupcyjnych: rozdzielenie czynności związanych z odprawą między różnych funkcjonariuszy (zasada „wielu oczu”), dokonywanie doraźnych wymian załóg celnych (zasada rotacyjności), zwiększenie liczby kontroli poza przejściem granicznym oraz weryfikacja zgłoszeń celnych. Istotne jest również wprowadzenie motywacyjnego systemu nagradzania celników za wyniki ich pracy. Konieczne jest zwiększenie nadzoru nad funkcjonowaniem składów celnych.

Wyniki ostatniej kontroli dotyczącej organizacji odpraw celnych (z 2000 r.) wskazują, że zalecenia NIK są ciągle aktualne. Nadal brakuje skutecznego nadzoru i poprawy organizacji pracy, wyposażenia urzędów celnych w specjalistyczny sprzęt, motywacyjnego systemu premiowania funkcjonariuszy celnych. Zgodnie z wnioskiem Izby, wagi samochodowe przekazano wojewodom, lecz pozostaje problem zainstalowania wag na wszystkich drogowych przejściach granicznych oraz utrzymywanie ich w ciągłej sprawności. Nie wprowadzono proponowanych rozwiązań antykorupcyjnych: zasady rotacji załóg celnych, ani zasady „wielu oczu”. Nie wyeliminowano zjawiska sponsorowania działalności służb celnych przez podmioty gospodarcze. Polegały one na zmniejszaniu lub niepobieraniu czynszu za najem obiektów służbom celnym. Zdaniem Izby, bezwzględnie należy zaprzestać tego typu praktyk, gdyż mogą one prowadzić do nieformalnych zależności między organami administracji celnej a podmiotami gospodarczymi, których obrót towarowy objęty jest właściwością tych organów.

10. W działalności służb inspekcji i nadzoru należy wyeliminować możliwe przypadki konfliktu interesu. Izba stwierdzała na przykład, że pracownicy nadzoru budowlanego w urzędach rejonowych sami zatwierdzali projekty budowlane i prowadzili nadzór inwestorski a pracownicy urzędów wojewódzkich odpowiedzialni za nadzór nad szkoleniem i egzaminowaniem kierowców sami podejmowali zatrudnienie w tych ośrodkach.

W ustawie Prawo o ruchu drogowym wprowadzono, zgodnie z wnioskami NIK, nowe regulacje, dokonano także zmian organizacyjnych w systemie egzaminowania kierowców, wzmocniono nadzór i kontrolę wewnętrzną (Załącznik C, poz. 43). Wnioski zawarte w „Informacji o wynikach kontroli realizacji ustawowych zadań przez organy państwowego nadzoru budowlanego” (Załącznik C, poz. 42) zostały zrealizowane w wyniku reformy administracyjnej i nowelizacji ustawy Prawo budowlane (podział kompetencyjny na organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego) oraz wzmocnienia kontroli wewnętrznej.

11. NIK wnioskowała o wyeliminowanie praktyki przyjmowania darowizn przez jednostki Policji. Ponadto wskazywała na konieczność zmian w sposobie pełnienia przez policjantów służby na drogach.

Odnotować należy wprowadzenie mandatów kredytowych i taryfikatorów wykroczeń, jednak nadal brakuje wprowadzenia planów rozmieszczenia patroli pod kątem poprawy bezpieczeństwa ruchu (zamiast ich ustawiania się w tzw. „miejscach łownych”).

Komendant Główny Policji potwierdził wykorzystanie wniosków NIK w celu poprawy organizacji i skuteczności Policji oraz w pracach nad nowelizacją aktów normatywnych. Pomimo uchwały sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z 11 grudnia 1997 r., popierającej wniosek NIK o „zaprzestanie przyjmowania przez Policję darowizn od podmiotów innych niż określone w art. 13 o Policji, ze względu na ustawowe zadania tej formacji, zwłaszcza że wartość tych darowizn w zestawieniu z nakładami na Policję jest znikoma”, nie został on zrealizowany. Tymczasem, informacje uzyskiwane w związku z innymi kontrolami prowadzonymi przez NIK, a także sygnały prasowe wskazują, że zjawisko to uległo nasileniu.

12. W zakresie finansowania badań naukowych należy zwrócić szczególną uwagę na: celowość wydatkowania znacznych środków publicznych na zamawiane prace badawcze, rzetelność systemu wyboru ofert, istnienie obiektywnych i równych dla wszystkich zainteresowanych kryteriów, wykluczenie potencjalnego konfliktu interesów (np. gdy oceny ofert dokonuje osoba będąca jej wykonawcą).

Komitet Badań Naukowych podjął realizację wniosków pokontrolnych, w tym zwłaszcza dotyczących uporządkowania i dostosowania do przepisów ustawy o KBN finansowania zamawianych projektów. Wprowadzono nowe uchwały precyzujące kryteria i

tryb dofinansowywania tzw. projektów celowych zamawianych, ustanawianych na wniosek organów administracji rządowej, a także finansowania tzw. projektów badawczych zamawianych, ustanawianych na podstawie wniosków, których tematyka mieści się w ustalonych przez Komitet kierunkach badań (Załącznik C, poz. 48). Wyeliminowano pełne, stuprocentowe, finansowanie projektów badawczych, ustanawianych na podstawie wniosków organów administracji rządowej. Natomiast w odniesieniu do projektów badawczych własnych, tzw. grantów, ostatnio prowadzone badania kontrolne wskazują na powtarzanie się tego samego typu nieprawidłowości, jak przy kontroli z 1992 r. dotyczącej realizacji finansowania tych projektów.

13. W innych obszarach zagrożenia korupcją Izba zwracała uwagę na niejasne kryteria kolejności załatwiania spraw (kontrola organizacji załatwiania w sądach spraw ksiąg wieczystych), brak zabezpieczenia przed możliwością „przecieków” – nieprzestrzegania przepisów o tajemnicy służbowej oraz na brak etyki w środowisku nauczycielskim czy służby zdrowia.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych (DzU z dnia 10 maja 1999 r.) jest aktem, w którym uregulowano nowe zasady przeprowadzania egzaminów dojrzałości i egzaminów wstępnych do szkół ponadpodstawowych. Stanowi to podstawę do uznania realizacji wniosków pokontrolnych o charakterze de lege ferenda (Załącznik C, poz. 53, 54). Niestety, wyniki badań organizacji pozarządowych i mass media potwierdzają utrzymywanie się negatywnych zjawisk w tych obszarach.

14. Izba konsekwentnie powtarza zalecenie systemowego rozwiązania problemu słabości polskiej kontroli wewnętrznej, a zwłaszcza wewnętrznej kontroli finansowej w administracji. Kwestia ta była również sygnalizowana w Okresowym raporcie 2000 Komisji Europejskiej o postępach Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej.

Jako cenną próbę realizacji tych postulatów należy traktować aktualne prace rządowe nad projektem ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej. Prace nad tym projektem winny być stanowczo kontynuowane.

15. Konieczne jest stworzenie skutecznego instrumentu zabezpieczającego przed ryzykownymi powiązaniem funkcjonariuszy państwowych z sektorem prywatnym, zgodnie z intencjami tzw. ustawy antykorupcyjnej z 1997 r. Należy wypracować system weryfikowania deklaracji majątkowych, składanych przez urzędników poprzez porównanie z rocznymi zeznaniami podatkowymi.

Propozycje zgłoszone w wyniku kontroli „Sposób realizacji przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne” wymagają szerokich zmian legislacyjnych, nie tylko w ramach nowelizacji lub wręcz całkiem nowej ustawy, ale też w innych ustawach ze względu na objęcie zeznań podatkowych tajemnicą skarbową. Efektem informacji NIK było przygotowanie poselskich projektów ustaw. Jednostki kontrolowane poinformowały o podjęciu realizacji wszystkich wniosków o charakterze organizacyjnym.

II. Krótka charakterystyka zmian stanu prawnego

W przedstawionym w ubiegłym roku przez Najwyższą Izbę Kontroli opracowaniu *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli* wyróżniono trzy rodzaje korupcji: polityczną, w urzędzie i gospodarczą. Jednocześnie zwrócono uwagę na dwie kategorie przepisów prawnych wpływających na zakres zjawiska korupcji — przepisy bezpośrednio i pośrednio wpływające na to zjawisko.

W 2000 r. do polskiego systemu prawnego wprowadzono szereg przepisów dotyczących, zarówno bezpośrednio jak i pośrednio, zjawiska korupcji. Zdecydowana większość tych regulacji nie da się zakwalifikować jako akty prawne mające na celu zapobieganie lub zwalczanie jednego tylko rodzaju korupcji. Podstawowe, nowe regulacje prawne miały bardziej kompleksowy charakter i za ich pomocą ustawodawca chciał osiągnąć jednocześnie kilka celów.

Ustawy uchwalone w 2000 r. w ograniczonym zakresie dotyczyły problemu korupcji politycznej. Częściowo materia ta regulowana jest przez przepisy ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Przepisy tej ustawy, jak i akty wykonawcze wydane na podstawie upoważnień w niej zawartych, ograniczają wysokość wynagrodzeń (diet) pobieranych przez radnych, członków zarządów jednostki samorządu terytorialnego oraz urzędników samorządowych. Regulują także sposób reprezentowania jednostki samorządu w spółkach handlowych. Podobnie ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw zawiera w sobie przepisy dotyczące problemów korupcji politycznej i korupcji w urzędzie. Także przepisy ustawy z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw w części w jakiej dotyczą zasad finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej i rozliczania się przed Państwową Komisją Wyborczą ze sposobu wydatkowania na cele kampanii zgromadzonych funduszy, mają charakter przepisów antykorupcyjnych. Wymuszają one rzetelne, a przede wszystkim zgodne z przepisami prawa, gospodarowanie środkami finansowymi komitetu wyborczego, w praktyce wykluczając pozyskiwanie na cele kampanii wyborczej środków z nieujawnionych źródeł. Także uchwalona 12 kwietnia 2001 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP zawiera szereg przepisów antykorupcyjnych, dotyczących finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych w trakcie wyborów do Sejmu i

Senatu. Wprowadzenie w tej ustawie przepisów dopuszczających finansowanie partii politycznych ze środków budżetu państwa jest rozwiązaniem, które w przyszłości – zgodnie z intencją twórców – powinno ograniczyć zjawisko korupcji politycznej.

Do aktów rangi ustawowej, regulujących wprost zagadnienia związane z różnymi formami korupcji w urzędzie, zaliczyć należy ratyfikowaną, za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, umowę międzynarodową – Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych. Oprócz tej regulacji należy zwrócić uwagę na wspomnianą już wyżej ustawę o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, na ustawę z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców oraz na ustawę z dnia 9 września 2000 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy - Prawo bankowe. Ustawa ta w części dotyczącej zmian w kodeksie karnym zastrza odpowiedzialność za przekupywanie urzędnika publicznego. Przewiduje także przepadek korzyści uzyskanych dzięki środkom pochodzącym z przestępstwa.

W zwalczaniu przestępstw mających cechy zjawisk korupcyjnych pomocna będzie ratyfikowana, za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa, a także ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł. Oba te akty prawne mają przeciwdziałać wprowadzaniu do oficjalnego obrotu środków finansowych pochodzących z działalności przestępczej. Podobny charakter mają przepisy ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo o działalności gospodarczej (ustawa weszła w życie 1 stycznia 2001 r., niektóre jej przepisy obowiązywały jednak już w 2000 r.) oraz ustawy z dnia 8 listopada 2000 r. Kodeks spółek handlowych. Pierwsza z tych ustaw precyzuje przepisy regulujące otrzymywanie koncesji oraz istotnie ogranicza wykaz działalności, której prowadzenie wymagać będzie uzyskania koncesji (z około 20 do 8 rodzajów). Pośrednio przeciwdziałaniu zjawiskom korupcji w urzędzie i korupcji gospodarczej służy ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Jej przepisy mają na celu ograniczenie woluntaryzmu przy wspieraniu środkami publicznymi

działalności przedsiębiorców. W tej kategorii przepisów mieści się również ustawa z dnia 6 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o świadku koronnym.

W 2000 r. Sejm uchwalił 190 ustaw. Tylko niektórym z nich nadano charakter aktów prawnych zawierających przepisy bezpośrednio przeciwdziałające zjawisku korupcji. Znaczna część ustaw zawiera przepisy, które mają pośrednio charakter antykorupcyjny. Wskazane powyżej akty prawne, w ocenie NIK, w walce ze zjawiskiem korupcji odgrywać będą istotną rolę.

III. Obszary zagrożenia korupcją w świetle wyników kontroli NIK przeprowadzonych w 2000 roku

W 2000 r. Izba przeprowadziła kolejne kontrole, w toku których ujawnione zostały fakty świadczące o utrzymywaniu się zagrożenia korupcją w głównych, wcześniej rozpoznanych obszarach występowania tego zjawiska. Wskazują one na aktualność rozpoznania głównych mechanizmów korupcjogennych w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Poniżej krótka charakterystyka tych kontroli.

1. Procedury prywatyzacyjne

Kontrole prywatyzacji Telekomunikacji Polskiej S.A. (Załącznik A, poz. 1)² oraz PZU S.A. (Załącznik A, poz. 2) potwierdziły utrzymywanie się zagrożenia korupcją w obszarze prywatyzacji. W prywatyzacji Telekomunikacji Polskiej S.A. największe nieprawidłowości dotyczyły wyboru firm doradczych w I i II etapie prywatyzacji. Wyłonienie tych firm nastąpiło z rażącym naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych. Z przetargu wybrano firmy, które przedstawiły gorsze i droższe od innych oferty, wskutek czego koszty doradztwa zostały zawyżone na kwotę ponad 27 milionów złotych. Firma „Schroeder”, wybrana na doradcę w I etapie prywatyzacji uzyskała wynagrodzenie w kwocie ponad 64 miliony złotych. Izba przeprowadziła kontrolę w tej firmie, celem ustalenia zasadności tak wysokich kosztów, ale nie okazało się to w pełni możliwe, z uwagi na brak w firmie osobnych rozliczeń dotyczących realizacji zamówienia publicznego na doradztwo przy prywatyzacji TP S.A.

Z kolei w prywatyzacji PZU S.A. główna nieprawidłowość polegała na tym, że inwestor – firma „Eureko”, nabywając 30% akcji, uzyskała niewspółmierny do tego udziału wpływ na zarządzanie spółką, stając się faktycznie inwestorem strategicznym. Warto dodać, że te niewspółmierne do wielkości zaangażowania kapitałowego przywileje nie były brane pod uwagę przy ustalaniu ceny akcji, w negocjacjach była bowiem mowa tylko o takim wpływie na zarządzanie, które odpowiada proporcjom w strukturze kapitałowej. Minister skarbu państwa wprowadził też w błąd Radę Ministrów, nie informując jej o tym, że w

² Podawane w tym rozdziale kolejne numery pozycji odnoszą się do Załącznika A, pn. *Przegląd wyników najważniejszych kontroli*, do opracowania *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzonych w 2000 r.* (maj 2001 r.).

zamian za 30% akcji inwestor uzyska aż tak daleko idące przywileje, jak to ostatecznie ustalono w umowie prywatyzacyjnej. Wycena wartości akcji nie była kwestionowana, biorąc jednak pod uwagę uzyskanie przez inwestora niewspółmiernie dużego wpływu na zarządzanie spółką, należy uznać, że cena całej transakcji została znacznie zaniżona. Poza tym istotną nieprawidłowością był niezrozumiały brak współdziałania ministra skarbu państwa z zależnymi od niego władzami prywatyzowanej spółki. Minister nie informował władz spółki o swoich zamierzeniach prywatyzacyjnych, a nawet o zawartym kontrakcie, z kolei władze PZU podejmowały działania sprzeczne z uzgodnieniami, jakie minister zawarł z inwestorem. Sam fakt braku wymiany informacji, a przy tym widoczny brak wzajemnego zaufania ministra skarbu państwa i władz spółki, może nasuwać podejrzenia co do intencji obu stron.

Po obu kontrolach Izba wniosła do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniach przestępstw karalnej niegospodarności i w tym zakresie toczą się postępowania.

Ustalenia obu wymienionych kontroli wskazują na aktualność wniosku NIK o wprowadzenie systemu obiektywnej weryfikacji wycen prywatyzowanego majątku. Niewątpliwie ważna w procesie prywatyzacji rola firm doradczych ulega widocznemu wypaczeniu. Firmom tym zbyt często przypisuje się bowiem rolę „wyroczni” i przyjmuje się z nieomal bezgranicznym zaufaniem zarówno sporządzane przez nie wyceny, jak i inne elementy doradztwa. Przypadki nierzetelności stwierdzane w trybie wyboru, mogą wskazywać na bardzo niebezpieczną i ewidentnie korupcjogenną praktykę dobierania z góry upatrzonych firm doradczych. Nie funkcjonują albo też są niewidoczne, mechanizmy zapewniające działanie firmy doradczej zgodnie z interesem Skarbu Państwa, zamawiającego usługi tych firm. Nie ma w istocie żadnej gwarancji, że firmy doradcze, przynajmniej niektóre, realizując zamówienia na rzecz ministra skarbu państwa, nie działają w porozumieniu z potencjalnymi inwestorami i również na ich rzecz.

Powtarzają się, we wspomnianych kontrolach ustalenia wskazujące na brak precyzyjnie wyznaczanych celów poszczególnych przedsięwzięć prywatyzacyjnych, wobec czego trudno jest oceniać ich efekty, nie tylko w skali generalnej, ale również

co do zasadności wynagrodzeń, otrzymywanych przez firmy doradcze z tytułu prowizji za sukces. Brak precyzyjnie wyznaczonych celów prywatyzacji wyklucza sukces, jako kryterium prowizji dla doradcy prywatyzacyjnego.

Kontrola prywatyzacji przedsiębiorstw i spółek komunalnych (Załącznik A, poz. 3), przeprowadzona w 86 jednostkach samorządu terytorialnego, wskazała między innymi na takie zjawiska, jak: niestosowanie publicznego trybu wyłonienia nabywcy, unieważnienie bez istotnych przyczyn postępowania negocjacyjnego, a następnie sprzedaż przedsiębiorstw po cenie niższej aniżeli wcześniej wynegocjowana, odstępowanie od wynegocjowanych i zaakceptowanych przez nabywców zobowiązań inwestycyjnych i socjalnych, zmniejszenie wartości przedmiotu umowy po kilku lub kilkunastu miesiącach od jej zawarcia; stosowanie bezpodstawnych ulg i preferencji przy ustalaniu ceny sprzedaży oraz nieegzekwowanie od nabywców zobowiązań umownych - świadczące o preferencyjnym traktowaniu niektórych podmiotów, bez zachowywania jednolitych kryteriów przy wyłanianiu nabywców oraz egzekwowaniu należności. Rodzaj i kumulacja stwierdzonych uchybień wskazują na ryzyko zaistnienia sytuacji korupcyjnych. W wyniku nieprawidłowości w poszczególnych przedsięwzięciach prywatyzacyjnych majątek kontrolowanych gmin został pomniejszony o kwotę ponad 22 milionów złotych. Po tej kontroli Izba wniosła kilka zawiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstw karalnej niegospodarności.

Kontrola ta wykazała, że niedostateczny jest nadzór ministra skarbu państwa oraz wojewodów nad prywatyzacją mienia komunalnego. Tolerowane jest między innymi nieskładanie przez gminy sprawozdań z prywatyzacji, zbyt słaby jest też nadzór administracyjny wojewodów nad uchwałami organów gminy dotyczącymi prywatyzacji. Wnioski Izby wskazują na potrzebę zdecydowanego wzmocnienia nadzoru nad prywatyzacją majątku komunalnego.

2. Gospodarowanie majątkiem publicznym

Izba przeprowadziła w ostatnim roku kilka znaczących kontroli dotyczących funkcjonowania dużych państwowych podmiotów gospodarczych i wykryła przypadki karygodnej wręcz niegospodarności, budzącej podejrzenia korupcji.

Kontrola działalności przedsiębiorstwa „Poczta Polska” (Załącznik A, poz. 4) wykazała, że dyrektorzy poczty, zarówno w centrali, jak i w oddziałach regionalnych, zawierali ewidentnie niegospodarne kontrakty z firmami prywatnymi na leasing sprzętu pocztowego. Sprzęt ten był niekiedy zbędny, zdarzało się nawet, że pozostawał w nierozpakowanych paczkach, a poczta płaciła za jego magazynowanie bardzo wysokie czynsze. Straty poniesione przez pocztę z tytułu owych niegospodarnych kontraktów przekraczały według ustaleń NIK kwotę

100 milionów złotych. Ustalenia kontroli wskazują, że centralna dyrekcja poczty wspierała interesy niektórych firm, będących beneficjentami niegospodarnych umów. Po kontroli NIK podjęte zostały działania zmierzające do wycofania się z niekorzystnych dla poczty umów. Izba skierowała też kilka zawiadomień do prokuratury wobec podejrzeń przestępstwa karalnej niegospodarności i została poinformowana o wszczęciu postępowań w tych sprawach.

W podobnej skali przejawy niegospodarności wykryła kontrola NIK w Polskich Kolejach Państwowych (Zał. A, poz. 5). PKP zawarły, na przykład, umowę z firmą „Pafawag-Adtranz” na dostawę 50 lokomotyw, przy czym kontrakt był skrajnie niekorzystny dla PKP i spowodował, że mimo wydania ponad 95 milionów złotych PKP do tej pory nie otrzymały żadnej lokomotywy. Zarząd PKP z niezrozumiałych powodów dokonywał cesji swoich wierzytelności na rzecz spółek przez nie tworzonych, tak jakby nie mógł tych wierzytelności dochodzić sam. W rezultacie wielomilionowe kwoty spłacanych należności nie trafiały do PKP, tylko do firm pośredniczących w tych transakcjach. Prezes PKP podejmował jednoosobowo decyzje sprzeczne z dyspozycjami Rady PKP, w tym między innymi zaciągał ogromne zobowiązania z tytułu poręczanych przez PKP weksli wystawionych przez spółki. Straty z tego tytułu mogą sięgnąć nawet 580 milionów złotych. Praktyka tworzenia przez PKP spółek od niej zależnych i wyposażonych w jej majątek okazała się działaniem ewidentnie korupcyjnym. Spółki tworzone na bazie majątku PKP wchodziły następnie w rozmaite powiązania finansowe, a niekiedy i personalne z prywatnymi podmiotami gospodarczymi. W efekcie PKP nie tylko, że nie odnosiły z działalności tych spółek żadnych korzyści, to jeszcze musiały pokrywać ich straty. Po kontroli w PKP NIK skierowała kilka zawiadomień do prokuratury w sprawie podejrzewanych przestępstw karalnej niegospodarności. Zawiadomienia dotyczą 8 osób z grona byłych władz PKP oraz władz zależnych od niej spółek.

Karygodna niegospodarność, o wyraźnie korupcyjnym charakterze została ustalona w toku kontroli działalności Przedsiębiorstwa Państwowego „FS-HOLDING” w Lublinie (Zał. A, poz. 6). Przedsiębiorstwo to dokonało jednoznacznie niekorzystnej dla siebie inwestycji nabycia za kwotę ponad 26 milionów złotych akcji prywatnej spółki „Herbapol-Białystok S.A.”, przy czym transakcja ta miała wszelkie cechy operacji świadomego przetransferowania publicznego majątku do prywatnego podmiotu gospodarczego. Operacja ta została przygotowana i przeprowadzona przez zarządcę przedsiębiorstwa państwowego,

przy wyraźnym wsparciu ówczesnego wojewody lubelskiego. W tej sprawie Izba również skierowała doniesienie do prokuratury i postępowanie trwa. Ponowna kontrola doraźna gospodarki finansowej Przedsiębiorstwa Państwowego „FS-HOLDING” Korporacja Finansowo-Przemysłowa w Lublinie w 2000 r. (Zał. A, poz. 6a) potwierdziła utrzymywanie się tego samego typu nieprawidłowości. Sytuacja ta wymaga podjęcia zdecydowanych i radykalnych decyzji w odniesieniu do dalszego funkcjonowania Przedsiębiorstwa, na podstawie rzetelnego rachunku ekonomicznego, zwłaszcza zaś zmiany dotychczasowej formy zarządzania.

Ustalenia wyraźnie wskazują na potrzebę zdecydowanego zwiększenia kontroli nad majątkiem państwowych podmiotów gospodarczych. Osoby pełniące kierownicze funkcje w tych podmiotach mogą jednoosobowo, bądź w wąskim gronie osób podejmować decyzje o kontraktach czy transakcjach o wartości dziesiątków milionów złotych. Zawieranie tego rodzaju transakcji odbywa się bez żadnej zewnętrznej kontroli wstępnej, brakuje zainteresowania nimi ze strony organów sprawujących nad tym majątkiem nadzór właścicielski. Brak wymogu stosowania ustawy o zamówieniach publicznych traktowany jest w niektórych państwowych podmiotach gospodarczych jako przyzwolenie na nieliczenie się z jakimikolwiek zasadami gospodarności. Ta sytuacja bardzo silnie sprzyja tworzeniu się układów korupcyjnych, zwłaszcza w obszarze prowadzenia przez państwowe podmioty gospodarcze interesów z firmami prywatnymi. Potrzebne są zdecydowanie systemowe instrumenty kontroli nad operacjami gospodarczymi w państwowych podmiotach gospodarczych, gdyż sytuacje takie, jak w Poczcie Polskiej, PKP, czy „FS Holding” nie tylko mogą się powtarzać ale, nie eliminowane w porę, stają się wzorem do naśladowania.

Obszar działalności samorządu terytorialnego jest kontrolowany również pod kątem występowania potencjalnych mechanizmów korupcjogennych. Kontrola regionalnych izb obrachunkowych w zakresie realizacji przez nie zadań i kompetencji (Zał. A, poz. 7) wykazała, że prowadziły one odpłatną działalność szkoleniową także w odniesieniu do działaczy i pracowników jednostek samorządu terytorialnego objętych nadzorem i kontrolą tych izb. Tym samym regionalne izby obrachunkowe uzyskiwały środki finansowe od podmiotów, które podlegały ich nadzorowi i kontroli. Mogło to prowadzić do powstawania sytuacji korupcyjnych, związanych z brakiem obiektywności i rzetelności, w zakresie wykonywania przez rio działalności nadzorczej i kontrolnej, jak również do wywierania

nacisków na jednostki podległe nadzorowi i kontroli, w celu uczestniczenia przez działaczy i pracowników tych jednostek w odpłatnych szkoleniach organizowanych przez rio.

Kontrola wykazała też, iż nieujednolicenie zakresów kontroli kompleksowych prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe sprzyjało powstawaniu sytuacji, w których działalność jednostek samorządu terytorialnego była kontrolowana w ograniczonym zakresie. Mogło to prowadzić do zaniechania kontrolowania określonych obszarów działalności jednostek samorządu terytorialnego, w których mogły zaistnieć nieprawidłowości.

Wystąpienia pokontrolne sporządzane przez regionalne izby obrachunkowe, w których stwierdzono nieprawidłowości, przekazywane były najczęściej jedynie kierownikom jednostek kontrolowanych. Nie gwarantowało to udostępniania wyników kontroli członkom rad gmin, powiatów i sejmików województw, jak również umożliwiało ukrywanie przed radnymi stwierdzonych przez rio nieprawidłowości, np. w zakresie udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego zamówień publicznych oraz gospodarowania przez te jednostki mieniem, czyli w obszarach zagrożonych powstawaniem zjawisk korupcyjnych.

Kontrola organizacji i działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy w zakresie realizacji zadań i przestrzegania przepisów obowiązującego prawa (Załącznik A, poz. 8) wykazała, że pozaetatowi członkowie SKO naruszali dyspozycję art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych poprzez łączenie członkostwa w SKO z zatrudnieniem w Urzędzie Marszałkowskim oraz w Urzędzie Miasta. Osoby naruszające wspomniany zakaz łączyły uczestnictwo w organie kolegiatnym rozpatrującym odwołania od decyzji administracyjnych z zatrudnieniem w jednostkach organizacyjnych, w których decyzje takie (bądź podobne) są wydawane w I instancji. Tym samym powstawały sytuacje sprzyjające zaistnieniu zjawisk korupcyjnych, związanych z wydawaniem rozstrzygnięć w postępowaniu odwoławczym przez osoby, które przygotowywały lub wydawały zaskarżane decyzje.

Sprzyjał temu brak szczegółowych regulacji, dotyczących sprawowania przez prezesa SKO nadzoru nad członkami Kolegium, w zakresie przestrzegania przez nich zakazu łączenia stanowisk wynikającego z ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

Członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych naruszający ustawowy zakaz nie ponieśli osobistej odpowiedzialności, brakowało bowiem rozporządzenia określającego

szczegółowe zasady i tryb postępowania dyscyplinarnego oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia. Rozporządzenie takie powinien wydać prezes Rady Ministrów na podstawie art. 16e ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

Po skierowaniu przez NIK wniosku do prezesa Rady Ministrów rozporządzenie zostało wydane w dniu 16 lutego 2001 r.

3. Działalność funduszy celowych i agencji

Kontrola działalności Agencji Rynku Rolnego w zakresie prowadzenia skupu interwencyjnego zbóż w 1999 r. (Zał. A, poz. 9) ujawniła liczne przypadki wyłudzenia dopłat z Agencji za dostarczone zboże, które było przedmiotem dwukrotnego, a nawet wielokrotnego obrotu, z każdorazowym naliczeniem i pobraniem dopłat. Sprzyjały temu błędy w systemie skupu interwencyjnego, między innymi dopuszczenie do sytuacji, w której ten sam podmiot mógł występować raz w roli producenta dostarczającego zboże do Agencji, a drugi raz był podmiotem skupującym zboże w imieniu Agencji. Sprzyjał temu również nieprzejrzysty, dokonany według niejasnych kryteriów, wybór firm skupujących zboże na rzecz Agencji. Znamiona korupcji nosiły również wykorzystywane przez podmioty gospodarcze, wskutek braku niezbędnych uregulowań ze strony Agencji, możliwości równoczesnego prowadzenia skupu interwencyjnego żywności trzody chlewnej i zbóż oraz skupu tych produktów po niższych cenach rynkowych. Straty Skarbu Państwa, wynikające z wyłudzenia dopłat, wskazanych przez NIK, wyniosły prawie 1,3 miliona złotych, a ich rzeczywiste rozmiary mogą być znacznie większe. Izba zwróciła się do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej o szczegółowe rozliczenie wszystkich dopłat, udzielonych większym dostawcom i kontrola taka trwa. Ponadto, w wyniku własnych ustaleń Izba skierowała kilka zawiadomień do prokuratury w sprawie przestępstw wyłudzenia nienależnych dotacji. Stosowne postępowania karne trwają.

Kontrola funkcjonowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Zał. A, poz. 10) wykazała istotne nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami większości wojewódzkich funduszy, zwłaszcza w zakresie przyznawania dotacji oraz umarzania pożyczek. Brakowało list przedsięwzięć priorytetowych, wystąpiły przypadki dowolności w przyznawaniu środków finansowych, w tym również na cele nie związane z ochroną środowiska. Korupcjogenny charakter miało preferencyjne traktowanie niektórych podmiotów korzystających ze środków funduszy, na przykład WFOŚiGW w Łodzi przyznał

pożyczkę w kwocie 5 mln zł na budowę Zakładów Utylizacji Odpadów Poubojowych w Zgierzu, mimo że brakowało w tym czasie wymaganych umową zabezpieczeń spłaty rat tej pożyczki. Dodać należy, że w funduszu łódzkim miały też miejsce inne bardzo poważne nieprawidłowości, które ujawniła odrębna, doraźna kontrola NIK. Dotyczyły one niegospodarnego, nieefektywnego gospodarczo zakupu przez fundusz akcji Banku Częstochowa S.A., który spowodował straty dla WFOŚiGW w wysokości 4.971 tys. zł. Nie udało się bowiem odzyskać środków w tej wysokości w wyniku sprzedaży zakupionych akcji. W tej sprawie, na podstawie materiałów pokontrolnych NIK prokuratura prowadzi postępowanie dotyczące przestępstwa karalnej niegospodarności.

Zagrożenie korupcją w obszarze funkcjonowania państwowych funduszy celowych i agencji jest wysokie, a sprzyja mu podobny mechanizm, który dotyczy gospodarowania majątkiem publicznym. Fundusze i agencje mają stosunkowo dużą łatwość w wydatkowaniu publicznych pieniędzy bez dostatecznej, a niekiedy wręcz bez żadnej, kontroli. Jednoosobowo, bądź w wąskim gronie osób, podejmowane są decyzje o wielomilionowych dotacjach, kredytach czy pożyczkach, stosowane są dość dowolne reguły w zakresie rozmaitych umorzeń należności funduszy czy innego rodzaju ulg.

Istnieje ogólny klimat przyzwolenia dla dowolności w zakresie inwestowania majątku funduszy, praktycznie nie ma żadnej bieżącej kontroli nad wydatkami agencji i funduszy, rady nadzorcze nie zawsze wywiązują się należycie ze swoich obowiązków.

4. Udzielanie zamówień publicznych

Kontrola doraźna zamówienia publicznego na dostawę kurtek skórzanych pilota wzór 613/MON (Zał. A, poz. 11) wykazała, że zakup ten został dokonany z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych. Najpierw ustalono dostawcę kurtek, tj. Zakłady Futrzarskie „Kurów” S.A. oraz cenę dostawy (ok. 1,7 mln zł z VAT), a następnie udzielono zamówienia publicznego, bez przetargu, na zasadach szczególnych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego. Charakterystyczne w sprawie jest to, że przedstawiciele tych zakładów uczestniczyli w spotkaniach, a nawet w naradach służbowych w Sztabie Generalnym Wojska Polskiego, zanim jeszcze określono wymagania techniczne co do pożądanego wyglądu kurtki. Według ustaleń kontroli zakup został zrealizowany po zawyżonych cenach, bez zapewnienia wymaganej jakości dostarczonych kurtek, a także w

ilości przekraczającej rzeczywiste potrzeby w tym zakresie. Zasadnicze decyzje dotyczące tego zakupu podejmowane były ustnie, bez żadnego ich dokumentowania.

W związku z ustaleniami kontroli, w lipcu 2000 r., zostało złożone zawiadomienie do prokuratury wojskowej o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 296 § 1 Kodeksu karnego (skutkującego stratą dla Skarbu Państwa ok. 300 tys. zł). Zawiadomienie to dotyczyło zastępcy dowódcy Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej - szefa logistyki WLOP oraz szefa służb materiałowych WLOP. Skierowano również wnioski o ukaranie tych osób za naruszenie dyscypliny finansów publicznych do Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Obrony Narodowej. Komisja poinformowała NIK o uznaniu winnymi osób wskazanych we wnioskach i o odstąpieniu od ich ukarania.

Kontrola informatyzacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Załącznik A, poz. 12), wykazała między innymi, że działania związane z dokonaniem aneksu nr 2, zasadniczo zmieniającego charakter umowy pierwotnej, w zakresie wymagającym uruchomienia nowej procedury zamówienia publicznego budzą podejrzenia o korupcję. Kierownictwo ZUS tej procedury nie zastosowało. Obsługę prawną negocjacji aneksu powierzono indywidualnej kancelarii prawniczej, która wykonywała swoją usługę bez zawarcia umowy i bez wynagrodzenia. Wzbudziło to zasadnicze wątpliwości, co do rzeczywistego powodu zaangażowania się kancelarii w obsługę tych negocjacji. Okazały się one potem uzasadnione, gdyż prowadzone negocjacje były niekorzystne dla zamawiającego, czyli dla ZUS. W negocjowaniu warunków kontraktu o wartości setek milionów złotych jako przedstawiciel wspomnianej kancelarii prawniczej występowała osoba podejrzana o popełnienie wcześniej przestępstw kryminalnych.

W tej sprawie toczy się również postępowanie karne, w wyniku skierowanego przez Izbę zawiadomienia do prokuratury.

5. Udzielanie kontyngentów i koncesji

Kontrola regulacji obrotu z zagranicą towarami rolno-spożywczymi i wyrobami przemysłu lekkiego (Załącznik A, poz. 13) wykazała między innymi, że w Ministerstwie Gospodarki funkcjonował wysoce korupcjogenny system przydzielania kontyngentów na bezcelowy import zbóż oraz mięsa wieprzowego. Stosowano pozornie obiektywny system przydzielania kontyngentów według kolejności zgłaszających się po nie importerów.

Wskutek tego, pod gmachem Ministerstwa ustawiały się długie kolejki, dochodziło nawet do aktów przemocy między oczekującymi. Można też podejrzewać, że przy takim systemie największe szanse uzyskania kontyngentu mieli ci z importerów, którzy zostali wcześniej poinformowani o możliwości ich uzyskania. Ministerstwo Gospodarki prezentowało pogląd, absolutnie nie do przyjęcia, że taki system załatwiania wniosków – według kolejności ich złożenia – jest obiektywny i sprawiedliwy. Zdaniem NIK należało z odpowiednim wyprzedzeniem podać do publicznej wiadomości informację o możliwości ubiegania się o kontyngenty, następnie przyjąć wnioski od importerów i rozpatrzyć je według wcześniej znanych, jasnych, jednoznacznych i równych dla wszystkich zainteresowanych kryteriów.

W tej samej kontroli ujawniona została inna korupcjogenna praktyka, dotycząca kontroli celnej importowanych wyrobów przemysłu lekkiego. Urzędy celne, w wielu przypadkach, nie reagowały na praktyki rażącego zaniżania wartości celnej towarów i w ślad za tym – zaniżenia cła i podatku. Urzędy celne nie zostały wyposażone w odpowiednie narzędzia oraz instruktaż dotyczący postępowania w zakresie ustalania

wartości celnej towarów. Szacowanie więc tej wartości w wielu urzędach odbywało się ze znaczną dowolnością, często według „widzimisień” funkcjonariuszy służb celnych. To niewątpliwie stwarzało podatny grunt dla zachowań korupcyjnych.

Kontrola realizacji koncesji dla Radia „Maryja” (Załącznik A, poz. 14) wykazała nieprawidłowości w zakresie nierównoprawnego traktowania nadawców radiowych przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w związku z realizacją koncesji radiowych. Ponadto, miały miejsce niedopuszczalne i niosące w sobie potencjalną możliwość korupcji praktyki, polegające na dokonywaniu uzgodnień przydziału częstotliwości między służbami technicznymi Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz służbami technicznymi Ministerstwa Łączności. Uzgodnienia te, dokonywane poza ustawową procedurą koncesyjną, stwarzały zagrożenia dla prawidłowego przebiegu tej procedury. Zdaniem NIK, ze względu na wagę spraw znajdujących się w gestii KRRiTV, a także dlatego, że działalność koncesyjna Rady dotyczy bardzo dużych interesów finansowych nadawców – Krajowa Rada powinna procedować ze szczególną ostrożnością, wobec czego nie może być ona przedmiotem jakichkolwiek działań „zakulisowych”, nie mieszczących się w ustawowo określonej procedurze.

6. Działalność administracji skarbowej

Kontrola działalności urzędów skarbowych w zakresie stosowania potrąceń wzajemnych i ulg uznaniowych (Załącznik A, poz. 15) wykazała między innymi, że w wielu kontrolowanych urzędach skarbowych udzielono ulg podatkowych ze znaczną dowolnością. Często zdarzało się, że w ramach tego samego urzędu, w bardzo podobnych czy wręcz identycznych sytuacjach podatników, podejmowane były różne decyzje co do umorzenia lub odmowy umorzenia należności podatkowych. Nie zostały wyznaczone precyzyjne kryteria udzielania ulg przez Ministerstwo Finansów, nie było takich kryteriów również w skali poszczególnych urzędów skarbowych. Szczególnie zaś naganną i ewidentnie korupcyjną praktyką, którą stwierdzono w 9 kontrolowanych urzędach skarbowych, było udzielanie ulg podatkowych dla podmiotów wykonujących usługi inwestycyjne i remontowe na rzecz tych urzędów. Praktyka ta była oczywiście nielegalna, prowadziła do zaniżenia dochodów budżetu

państwa (na łączną kwotę prawie 2,5 miliona złotych), a ponadto stwarzała nierówność konkurencji wobec podmiotów ubiegających się o zamówienia publiczne, udzielane przez urzędy skarbowe.

Istnienie zagrożenia korupcją w obszarze działalności administracji skarbowej, przede wszystkim ze względu na duży zakres dowolności w postępowaniu egzekucyjnym oraz jego opieszałości i nieskuteczności, potwierdziły ostatnie badania kontrolne. Najpoważniejsze nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli działalności urzędów skarbowych w zakresie egzekucji i zabezpieczenia zaległości podatkowych (Załącznik A, poz. 16) dotyczyły przekraczania terminów wystawiania tytułów wykonawczych na zaległości podatkowe, a także opóźnień w księgowaniu należności podatkowych na kartach kontowych podatników, co uniemożliwiało sprawne prowadzenie windykacji. W Urzędzie Skarbowym w Płońsku przetrzymanie dwóch deklaracji podatkowych spowodowało w konsekwencji opóźnienie we wszczęciu postępowania egzekucyjnego wobec kwoty co najmniej 1.667 tys. zł i powstanie nieściągalnych zaległości. Z kolei w Ropczycach nie wszczęto postępowania, pomimo ustalenia przez komórkę kontroli podatkowej istotnych nieprawidłowości u kilku podatników personalnie powiązanych z pracownikami tego urzędu. Jeszcze w trakcie trwania kontroli NIK, osoby za to odpowiedzialne zostały odwołane z pełnionych stanowisk. Ponadto, występowały przypadki nierównego traktowania podatników zalegających z płatnością podatków. W niektórych przypadkach od wystawienia tytułu wykonawczego do umorzenia

postępowania egzekucyjnego z powodu nieściągalności zaległości miało zaledwie kilkanaście dni, podczas gdy w innych przypadkach trwało to kilkanaście i więcej miesięcy.

W Urzędzie Skarbowym w Brzesku naczelnik bezpodstawnie wstrzymał postępowanie egzekucyjne wycofując tytuły wykonawcze wystawione w stosunku do zaległości jednego podatnika na łączną kwotę 76,6 tys. zł. Dopuścił ponadto do przedawnienia zobowiązań podatkowych innego podatnika w łącznej kwocie 86,3 tys. zł. W urzędzie tym nie zaksięgowano także na karcie kontowej podatnika należności w kwocie 150,1 tys. zł, która została ustalona w wyniku kontroli przeprowadzonej przez inspektora z Urzędu Kontroli Skarbowej w Tarnowie w 1994 r. Należność tę zaewidencjonowano dopiero w trakcie kontroli NIK. Stwierdzone nieprawidłowości uzasadniają podejrzenie o popełnienie czynu korupcyjnego.

W innych urzędach skarbowych wobec podatników, którzy nie wywiązywali się z terminów płatności rozłożonych na raty zaległości podatkowych, bezpodstawnie wstrzymywano prowadzenie egzekucji, wydając kolejne decyzje o rozłożeniu zaległości na raty. Jednakże zgodnie z art. 259 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, urzędy powinny wydać decyzje stwierdzające wygaśnięcie decyzji o rozłożeniu na raty zaległości podatkowej w części, w której dłużnik nie dotrzymał terminu płatności raty, a kwota zaległości powinna być egzekwowana wraz z należnymi odsetkami. Izba negatywnie ocenia tego typu działania urzędów skarbowych, zmierzające do stosowania nieuzasadnionych preferencji. Efektem kontroli było odzyskanie kwoty 17.331 tys. zł. Ponadto kontrola ujawniła niedokonanie zabezpieczeń majątkowych na łączną kwotę co najmniej 264 mln zł, mimo przesłanek wskazujących na potrzebę i realne możliwości ich zastosowania. W wyniku tej kontroli skierowano sześć zawiadomień do prokuratury o popełnieniu przestępstwa.

Kontrola wykorzystania pomocy publicznej dla spółki Hortex S.A. (Zał. A, poz. 17) oprócz licznych nieprawidłowości związanych z udzielaniem pomocy – m. in. w zakresie restrukturyzacji zadłużenia w państwowym jeszcze BGŻ – oraz nieprawidłowości w samej spółce, w zakresie wykorzystania tej pomocy – wykazała też błędne działania po stronie administracji skarbowej, a ściślej Urzędu Skarbowego w Płońsku. Urząd ten pobrał od „Hortexu” zaniżone opłaty skarbowe na kwotę ponad 6 milionów złotych, kierując się między innymi zobowiązaniami inwestycyjnymi spółki na terenie Płocka (stworzenie 50 dodatkowych miejsc pracy, które skądinąd stworzone nie zostały). Zdaniem NIK, administracja skarbową nie powinna prowadzić tego rodzaju negocjacji i uzależniać swoich

decyzji od niepewnych obietnic dotyczących lokalnych interesów. Tworzenie miejsc pracy wymaga wsparcia, ale metoda indywidualnych zwolnień podatkowych nie wydaje się właściwa w tej kwestii, a przede wszystkim stwarza warunki do dowolnego i w efekcie korupcjogennego postępowania urzędów skarbowych. W sprawie nieprawidłowego postępowania Urzędu Skarbowego w Płońsku Izba skierowała zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu przestępstwa urzędniczego ze strony naczelnika urzędu, który – zdaniem Izby – dopuścił się rażącego przekroczenia swoich uprawnień i działania na szkodę interesu publicznego.

Jak widać z powyższego, zasadniczym problemem w działalności administracji skarbowej jest brak jednoznacznych kryteriów podejmowania rozstrzygnięć uznaniowych i wynikająca stąd możliwość dowolnego rozstrzygania w sprawach poszczególnych podatników. Taka sytuacja niewątpliwie stwarza warunki do występowania zjawisk korupcyjnych.

7. Działalność służb celnych

Wspomniana wyżej (Załącznik A, poz. 13) kontrola regulacji obrotu z zagranicą towarami rolnymi i wyrobami przemysłu lekkiego wykazała nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania służb celnych, zwłaszcza, podkreślone już wyżej, dowolne postępowanie w zakresie określania wartości celnej towarów importowanych, prowadzące do zaniżania pobieranych opłat celnych.

Wyniki kontroli sprawdzającej, dotyczącej funkcjonowania systemu odpraw celnych (Załącznik A, poz. 18) wskazują na niewielką poprawę funkcjonowania tych służb. Zwiększyła się liczba powtórnych kontroli celnych, wzrósł też udział dokonywanych w toku odpraw rewizji celnych, a w większości przejść granicznych czynne są wagi najazdowe do ważenia samochodów. Podejmowane są też działania zmierzające do usprawnienia kontroli wewnętrznej. W dalszym ciągu jednak szwankuje nadzór nad administracją celną w terenie. Nie zostały wprowadzone do praktyki, sugerowane przez NIK, rozwiązania antykorupcyjne, polegające na rozdzieleniu czynności celnych między różnych funkcjonariuszy, zgodnie z zasadą „wielu oczu”. Odprawy celne przeprowadzane są nadal w tradycyjny sposób: ten sam funkcjonariusz celny sprawdza dokumenty, dokonuje rewizji towaru i wymierza należności zarówno celne, jak i podatkowe. Nie została też wprowadzona rotacja, doraźna wymiana załóg celnych między urzędami. Wobec tego istnieją w dalszym ciągu możliwości

stosunkowo łatwego tworzenia się i funkcjonowania układów korupcyjnych w urzędach celnych.

System premiowania funkcjonariuszy celnych nadal nie ma charakteru motywacyjnego. Nie nastąpiła zasadnicza poprawa wyposażenia urzędów w specjalistyczny sprzęt do rewizji celnej. Izba ponownie apeluje o bieżące monitorowanie miejsc użytkowania i stopnia zużycia sprzętu specjalistycznego. Wyposażenie w sprzęt komputerowy jest niewystarczające, brakuje zwłaszcza wzajemnych, bezpośrednich połączeń komputerowych między placówkami celnymi.

W wyniku przyznawania urzędom celnym niewystarczających środków budżetowych na ich utrzymanie, działania dyrektorów skierowane były na negocjowanie niższych umownych stawek czynszu za wynajem obiektów. W efekcie wynajmujący, a w tym również firmy zajmujące się handlem zagranicznym, prowadzące agencje celne, rezygnowali z pobierania czynszu lub znacząco go obniżały. To utrzymujące się – pomimo ponawianych wniosków NIK – zjawisko sponsorowania działalności służb celnych zasługuje szczególnie na krytyczną ocenę.

Większość uwag poczynionych w odniesieniu do działalności służb celnych w opracowaniu *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli* z marca 2000 r. pozostaje zatem aktualna.

8. Działalność służb nadzoru i inspekcji

Kontrola funkcjonowania służb weterynaryjnych i fitosanitarnych w zakresie zadań w obrocie z zagranicą (Zał. A, poz. 19) wykazała, że choć w stosunku do poprzedniej takiej kontroli przeprowadzonej na przełomie lat 1996/97 sytuacja uległa poprawie, to jednak stwierdzono poważne zaniedbania i nieprawidłowości, które mogą zagrażać bezpieczeństwu zdrowotnemu ludzi i zwierząt oraz interesom gospodarczym państwa polskiego. Ujawnione zostały liczne przypadki wwozu i wywozu mięsa oraz żywych zwierząt bez odpowiedniej kontroli weterynaryjnej. Graniczne służby inspekcji weterynaryjnej są organizacyjnie i kadrowo słabe, przede wszystkim z uwagi na nie dość liczny ich personel. Kontrola weterynaryjna odbywa się tylko na niektórych przejściach granicznych i z reguły nie funkcjonuje przez całą dobę. Niewłaściwa jest też współpraca między służbami celnymi i weterynaryjnymi, co wyraża się między innymi w tym, że niektóre transporty towarów są odprawiane przez służby celne bez kierowania ich do niezbędnej kontroli weterynaryjnej. Ta

sytuacja nie tylko zagraża bezpieczeństwu sanitarnemu kraju, ale również stwarza warunki do występowania korupcji, albowiem przy nieszczelności kontroli weterynaryjnej możliwe jest stosunkowo łatwe uniknięcie tej kontroli.

Dodatkowym problemem jest opóźniająca się informatyzacja urzędów celnych i wynikające stąd trudności, na przykład w zakresie śledzenia towarów odprawianych tranzytem i sprawdzania, czy istotnie towar taki został wywieziony z terenu Polski. Ustalono na przykład, że graniczna inspekcja weterynaryjna w Gdyni odprawiła tranzyt 34 tysięcy ton mięsa drobiowego z USA i nie dysponowała potwierdzeniem, że towar ten został wywieziony z Polski. W tej sprawie Izba prowadzi dodatkowe postępowanie kontrolne. W zakresie kontroli fitosanitarnej ujawniono przypadek wydania niezgodnego z prawem zezwolenia na wwóz do Polski znacznej ilości (1,2 tys. m³) drewna nieokorowanego na podstawie telefonicznej dyspozycji Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin. Decyzja ta rodzi obawy, że jej podstawą były inne niż merytoryczne przyczyny.

Wyniki kontroli wskazują na konieczność wzmocnienia kadrowego i lepszego wyposażenia w sprzęt Inspekcji Weterynaryjnej oraz zwiększanie roli ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej w eliminowaniu nieprawidłowości w działalności nadzorowanych inspekcji.

Kontrola bieżącego nadzoru sanitarnego sprawowanego przez Inspekcję Sanitarną w warunkach reformy administracji publicznej (Załącznik A, poz. 20) ujawniła, że zarówno powiatowi, jak i wojewódzcy inspektorzy sanitarni, nie zwracają dostatecznej uwagi na ryzyko zaistnienia sytuacji lub zachowań korupcyjnych. Stwierdzono, że stacje sanitarno-epidemiologiczne nie tylko nie podejmowały skutecznych działań przeciw zjawiskom korupcjogennym, ale niekiedy wręcz aktywnie takie zjawiska generowały. Ujawniono przypadki obligowania przez stacje sanitarno-epidemiologiczne podmiotów objętych ich nadzorem do wnoszenia darowizn finansowych, zasilających środki specjalne stacji. Szczególną formą przekazywania darowizny było wykorzystywanie w tym celu pośrednictwa pracowników stacji. Pobierali oni, a następnie wpłacali do kasy stacji pieniądze, przyjęte jako darowizna od osób, które równocześnie były zobowiązane do uiszczenia opłaty z tytułu kosztów badań wykonanych w ramach nadzoru lub na zlecenie.

Stwierdzono również przypadki prowadzenia działalności gospodarczej zbieżnej z zadaniami stacji sanitarno-epidemiologicznych przez pracowników, nawet na stanowiskach kierowniczych. Praktyka ta nie może być jednak uznana za nielegalną, gdyż nie zakazuje jej ani ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej

przez osoby pełniące funkcje publiczne, ani ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Inspekcji Sanitarnej.

Kontrola realizacji zadań ustawowych w zakresie sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem ubezpieczeń majątkowych i osobowych (Załącznik A, poz. 21) wykazała, że państwowy nadzór nad podmiotami gospodarczymi działającymi w sferze ubezpieczeń nadal nie jest wykonywany w sposób adekwatny do zagrożeń i nieprawidłowości występujących na polskim rynku ubezpieczeniowym. Zastrzeżenia budzi sposób realizacji części zadań, zwłaszcza wynikających z funkcji kontrolnej Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń. Stwierdzono na przykład, że Urząd nie dokonywał należytej weryfikacji sprawozdań przekazywanych przez zakłady ubezpieczeń, nie prowadził też odpowiednich kontroli w siedzibach tych zakładów, co wynikało z niskiej efektywności i niewłaściwej organizacji pracy Urzędu w tym zakresie. Zastrzeżenia budzi niewykonywanie rocznych planów kontroli i brak systematycznej, pełnej oceny realizacji zaleceń pokontrolnych.

Szczególnie krytycznie NIK ocenia sposób postępowania PUNU w stosunku do TUiR Polisa S.A. Urząd nie przeprowadził bowiem dostatecznie wcześnie kontroli w Polisie, pomimo iż posiadał informacje, że dane zawarte w sprawozdaniach Towarzystwa mogą przedstawiać jego nieprawdziwą sytuację finansową, a zakład ten prowadzi działalność z naruszeniem prawa. Na skuteczność działań nadzorczych PUNU wpływa negatywnie nie zawsze rzetelne wykonywanie zadań przez biegłych rewidentów badających sprawozdania finansowe zakładów ubezpieczeń. Jak wynika z ustaleń NIK, w latach 1995-1999 organy nadzoru ubezpieczeniowego wniosły do Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego Krajowej Izby Biegłych Rewidentów 9 zawiadomień o niezgodnym z przepisami postępowaniu biegłych rewidentów. Pomimo toczących się przewlekłych postępowań dyscyplinarnych, PUNU nie korzystał z możliwości wydania zalecenia zakładowi ubezpieczeń, aby zmienił nierzetelnego biegłego rewidenta.

Ponadto, PUNU nie przeprowadzał kontroli brokerów ubezpieczeniowych i w niedostatecznym stopniu kontrolował zakłady ubezpieczeń w zakresie sprawowania przez nie nadzoru nad działalnością agentów ubezpieczeniowych. Kontrola wykazała także, iż obowiązujące przepisy nie zawierają rozwiązań umożliwiających skuteczne eliminowanie nierzetelnych agentów ubezpieczeniowych; zgodnie z obecnym stanem prawnym, PUNU nie może bowiem odmówić ponownego wydania zezwolenia na wykonywanie czynności agenta

osobie, której krótko przedtem zostało ono cofnięte, w związku z prowadzeniem działalności z naruszeniem prawa.

Przeprowadzona kontrola wykazała ponadto, że brakuje przepisów regulujących niektóre sprawy istotne do funkcjonowania nadzoru nad działalnością zakładów ubezpieczeń. Nie ma odpowiednich przepisów pozwalających na utworzenie centralnego rejestru obowiązkowych umów ubezpieczenia OC dla posiadaczy pojazdów mechanicznych. Stwierdzono także przypadki uchybień, które świadczą o tym, iż istniejący obecnie podział kompetencji nadzorczych między Ministra Finansów i PUNU, przy nie zawsze prawidłowej współpracy tych organów, ma negatywny wpływ na sprawowanie nadzoru ubezpieczeniowego.

Wszystkie te mankamenty w funkcjonowaniu nadzoru ubezpieczeniowego mogą sprzyjać powstawaniu zjawisk korupcyjnych w sektorze ubezpieczeniowym.

9. Działalność policji

Kontrola reagowania policji na zgłoszenia o przestępstwach i zaginięciach osób (Zał. A, poz. 22) wykazała liczne uchybienia dotyczące organizacji służby dyżurnej jednostek organizacyjnych Policji, zwłaszcza stanowisk kierowania (przestarzały i nieefektywny system rejestrowania zdarzeń – nie pozwalający na rzetelną weryfikację zgłoszeń – oraz braki w systemie łączności policyjnej i systemie informatycznym). Niedomogi w funkcjonowaniu służby dyżurnej wynikające z nieprecyzyjnych zakresów obowiązków poszczególnych funkcjonariuszy, negatywnie wpływały na skuteczność reagowania Policji na zgłoszenia o przestępstwach i zaginięciach osób. Podstawowym jednak problemem jest nagminne lekceważenie wymogów prawidłowego dokumentowania zgłoszeń o przestępstwach, nieprowadzenie na bieżąco wymaganych ewidencji, w tym również nierejestrowanie zgłoszeń telefonicznych. Taka praktyka może w oczywisty sposób sprzyjać korupcji, gdyż pozwala, na przykład, na ukrywanie zgłoszeń, niepodejmowanie stosownych działań itp. Niewystarczający okazał się też nadzór nad pełnieniem służby dyżurnej przez policjantów, co sprzyjało pogłębianiu się nieprawidłowości. Stan ten uznać należy za wysoce niepokojący. Sprawność Policji i rzetelność jej działania jest bowiem szczególnie ważna z punktu widzenia bezpieczeństwa obywateli, a także ma istotny wpływ na kształtowanie społecznego zaufania do instytucji państwa.

10. Finansowanie badań naukowych

Kontrola funkcjonowania resortowych jednostek badawczo-rozwojowych (Zał. A, poz. 23) wykazała, że jednostki te w bardzo ograniczonym stopniu realizowały swoje podstawowe zadania statutowe. Stwierdzono nawet przypadki całkowitego zaprzestania działalności badawczej i wdrożeniowej. Działalność badawczo – rozwojowa realizowana przez jbr, która powinna być prowadzona głównie na rzecz i ze środków podmiotów gospodarczych, w rzeczywistości jest finansowana przede wszystkim z budżetu państwa (głównie z dotacji przyznawanych przez Komitet Badań Naukowych na dofinansowanie działalności statutowej). W kontrolowanym okresie jbr osiągnęły niewielkie przychody ze sprzedaży prac wdrożeniowych oraz patentów i licencji. (1,85% przychodów ogółem). Izba stwierdziła, że siedem kontrolowanych jednostek w kierowanych do KBN wnioskach, m.in. o przyznanie dotacji na działalność statutową bądź dofinansowanie inwestycji, podawało nierzetelne dane o wysokości kosztów realizowanych badań – wielokrotnie je zawyżając. Koszty te nie miały odzwierciedlenia w ewidencji księgowej. W dziewięciu przypadkach jbr nie dokonały wnikliwej oceny możliwości praktycznego wykorzystania wyników swoich prac (projektów celowych). Najwyższa Izba Kontroli krytycznie oceniła sposób powołania i dotychczasową działalność Instytutu Rozwoju Służb Społecznych w Warszawie. Instytut powołano bez uzgodnienia z ministrem finansów i przewodniczącym KBN. Instytut, od czasu utworzenia, nie prowadzi żadnych badań naukowych ani prac badawczo – rozwojowych, zajmuje się jedynie organizowaniem szkoleń.

W tych warunkach, pozbawione właściwego nadzoru jednostki badawczo- rozwojowe mogą stać się obszarem zagrożenia korupcją, a środki przeznaczane na ich utrzymanie (35% ogółu budżetowych nakładów na naukę) mogą w wielu przypadkach służyć prowadzeniu prac zbędnych, dających natomiast możliwość zarobku dla ich wykonawców.

Wnioski NIK dotyczące zmiany dotychczasowych, negatywnie ocenianych praktyk, odnosiły się między innymi do rozważenia przez KBN celowości dalszego dofinansowywania działalności statutowej i inwestycji w jbr nie prowadzących badań naukowych, prac badawczo – rozwojowych oraz nie realizujących zadań ważnych z punktu

widzenia potrzeb państwa. Chodziło o zwiększenie nadzoru nad właściwą realizacją zadań oraz zatwierdzenie przez organy nadzorujące statutów tych jednostek.

11. Inne obszary zagrożenia korupcją

Kontrola realizacji ustawy prawo energetyczne (Załącz. A, poz. 24) ujawniła praktykę zlecania opracowania projektów aktów wykonawczych podmiotowi gospodarczemu. Podmiot, któremu zlecono tę pracę nie przygotował projektów na odpowiednim poziomie, zawierały one między innymi liczne niezgodności z ustawą i wymagały długotrwałych prac nad ich poprawieniem. W pracach tych z kolei uczestniczyli przedstawiciele podmiotów gospodarczych z branży energetycznej, w szczególności Polskich Sieci Energetycznych S.A. i Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. Zdaniem NIK, praktyka zlecania przygotowania projektów aktów prawnych podmiotom gospodarczym, których działalności mają dotyczyć – choć formalnie dopuszczalne – jest wysoce korupcjogenne. Takie zlecenie może być bowiem sposobnością do zapisu w projekcie rozwiązań, które będą służyć interesom samych podmiotów gospodarczych. Oczywiście zasadne jest zasięganie opinii środowisk gospodarczych zainteresowanych treścią danego aktu prawnego, ale powierzanie takim podmiotom czy jakimkolwiek zewnętrznym firmom, opracowania projektu może prowadzić do patologii. Tym bardziej jest to niepokojące, że personel Ministerstwa Gospodarki jest dość liczny i powinien we własnym zakresie uporać się z przygotowaniem odpowiednich projektów aktów prawnych.

Kontrola realizacji opłat za zajęcie pasa drogowego (załącznik 25) wykazała, że zarządy dróg nieprawidłowo obliczały i egzekwowały przedmiotowe opłaty, bowiem spośród skontrolowanych jednostek tylko jedna zgodnie z przepisami pobierała należności za zajęcie pasa, a w czterech nie stwierdzono zajęcia pasa drogowego.

Nieprawidłowości polegające głównie na zaniechaniu pobierania opłat, bądź pobieranie ich w zaniżonej wysokości, dotyczyły przede wszystkim zajęcia pasa drogowego w celu usytuowania reklam, punktów handlowo-usługowych oraz prowadzenia parkingów na zasadzie wyłączności. Występowały one w 89 skontrolowanych zarządach dróg. Prawie połowa zarządów z naruszeniem prawa umarzała należności z tytułu wspomnianych opłat i kar bądź bezpodstawnie zwalniała z obowiązku ich wniesienia. Wykazane przez Izbę straty z tego tytułu wyniosły co najmniej 53 miliony złotych. Szacunkowo można założyć, że w całym kraju straty te przekraczają kwotę 300 milionów złotych. Praktyka zwalniania z tego rodzaju opłat jest wysoce korupcjogenna, wynika z dowolnego postępowania urzędników.

Kontrola ujawniła przykłady preferencyjnego traktowania niektórych podmiotów w naliczaniu opłat. Między innymi miał miejsce przypadek, że od naliczenia opłaty w wysokości ponad 7 tysięcy złotych został zwolniony teść burmistrza jednej z gmin, a decyzję podejmował zastępca tego burmistrza.

Kontrola udostępniania przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej składników majątkowych podmiotom niepublicznym (Załącznik A, poz. 26) wykazała występującą dość powszechnie praktykę udostępniania pomieszczeń i sprzętu publicznych placówek służby zdrowia do prowadzenia w nich prywatnej praktyki lekarskiej. Odbывало się to m. in. na zasadzie zakładania przez personel placówki – fundacji, w których pracownicy służby zdrowia znajdowali dodatkowe odpłatne zatrudnienie. Niekiedy dyrektorzy publicznych szpitali pracowali równocześnie w fundacji i zawierali z fundacjami umowy jednostronnie niekorzystne dla własnych szpitali. Praktyka taka jest wysoce korupcjogenna, gdyż polega na wykorzystywaniu funkcji publicznych do uzyskiwania prywatnych korzyści. Zagraża także prawidłowemu świadczeniu usług przez publiczną służbę zdrowia, ogranicza bowiem dostępność tych usług w ramach placówek publicznych i stwarza presję na pacjentów do korzystania z odpłatnych usług prywatnych.

Kontrola realizacji ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Załącznik A, poz. 27) wykazała zarówno niedoskonałość rozwiązań wprowadzonych przepisami obecnej ustawy, jak i nieprzestrzeganie przepisów przez osoby podlegające jej rygorom oraz liberalny stosunek do wprowadzonych ograniczeń ze strony osób odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów tej ustawy. Nie miały one rozeznania co do liczby osób w danym urzędzie, zajmujących stanowiska objęte zakazem ich łączenia z działalnością gospodarczą. W większości skontrolowanych jednostek stwierdzono, że kierownicy jednostek i dyrektorzy generalni nie zawsze egzekwowali składanie oświadczeń majątkowych we właściwych terminach i nie analizowali danych zawartych w oświadczeniach. W wielu jednostkach nie dokumentowano analizy oświadczeń majątkowych, ani nie sprawdzano prawdziwości zawartych w nich danych. Nieprawidłowości ujawniono zarówno w urzędach administracji rządowej, jak i samorządowej, w tym także w nowych jednostkach samorządowych szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Wojewodowie nie egzekwowali na ogół składania oświadczeń majątkowych od przewodniczących zarządów jednostek samorządowych, jeśli byli oni jednocześnie radnymi jednostek samorządu terytorialnego. Nie stosowano też

przewidzianej ustawą odpowiedzialności służbowej za niezłożenie oświadczenia i, w rezultacie, nie wyegzekwowano w ogóle oświadczeń majątkowych od niektórych osób. Stwierdzono również przypadki nieprzestrzegania ograniczeń w wyznaczaniu jednej osoby na przedstawiciela Skarbu Państwa do nie więcej niż dwóch spółek. W jednostkach administracji rządowej brakowało informacji o wysokości wynagrodzenia osób wyznaczonych na reprezentantów Skarbu Państwa do organów spółek lub innych państwowych osób prawnych, a więc przestrzeganie limitu wynagrodzeń pozostawało poza wszelką kontrolą. Natomiast wynagrodzenia reprezentantów samorządów, w stosunku do których ustawa nie wprowadza limitów, były regulowane przez organy jednostek samorządowych samodzielnie – ograniczano je analogicznie do ograniczeń obowiązujących radnych. Komisja przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – powołana do kształtowania prawidłowości zatrudniania na kierowniczych stanowiskach – rozpatrzyła w badanym okresie łącznie tylko 6 spraw indywidualnych, dotyczących podejrzenia o stronnictwo lub interesowność oraz zatrudniania u przedsiębiorcy osób opuszczających stanowiska publiczne. Przewodniczący Komisji nie opracował sprawozdania z wyników jej prac za 1998 r. i nie złożył go prezesowi Rady Ministrów, choć był do tego zobowiązany. W kontrolowanych jednostkach nie stosowano sankcji za naruszenie zakazu łączenia stanowiska publicznego z działalnością gospodarczą.

Istotną przyczyną niezadowalającego stanu realizacji ustawy była niedoskonałość samej ustawy. W myśl obowiązującej literalnej wykładni ustawy, podmiotem zobowiązanym do egzekwowania składania oświadczeń o stanie majątkowym od osób na najwyższych stanowiskach państwowych (wicepremierów, ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów), a zarazem zobowiązanym do dokonywania analizy danych zawartych w oświadczeniach majątkowych, jest dyrektor generalny urzędu administracji rządowej. W stosunku do osób na ww. kierowniczych stanowiskach państwowych nie ma bowiem „kierownika jednostki” w rozumieniu tej ustawy. Powyższe rozwiązanie należy jednak uznać za nieracjonalne i nieprawidłowe, gdyż z przyczyn oczywistych dyrektor generalny nie mógł zapewnić prawidłowego wypełniania obowiązków wynikających z ustawy w odniesieniu do tej grupy osób. W konsekwencji nieracjonalnej normy prawnej wystąpiła liberalizacja egzekucji przestrzegania przepisów ustawy na wszystkich szczeblach administracji publicznej. (Według ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne [DzU nr 56, poz. 274, z dnia 25 lipca

1992 r.] oświadczenia osób na tych stanowiskach były składane w Urzędzie Rady Ministrów).

Istotnym wnioskiem NIK, wynikającym z tej kontroli, jest konieczność zapewnienia realnej weryfikacji oświadczeń majątkowych przez porównywanie ich treści z zeznaniami podatkowymi. Tego rodzaju rozwiązanie, w ślad za wnioskiem NIK, zostało już zaproponowane w jednym z projektów zmiany ustawy.

Kontrola doraźna gospodarowania przez Stowarzyszenie Pomocy Młodzieży „Młodzież Polska” i Związek Sportów Obronnych środkami publicznymi na sfinansowanie zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu, zleconych do wykonania przez Urząd Kultury Fizycznej i Sportu (Zał. A, poz. 28) wykazała, że ponad połowa publicznych środków wynoszących 5,9 mln zł, powierzonych wymienionym stowarzyszeniom, nie posiadającym innych źródeł dochodów, została wydatkowana z rażącym naruszeniem przepisów prawa. Oba stowarzyszenia otrzymały w sposób jednoznacznie protekcyjny zarówno zlecenia zadań, jak i środki na ich realizację. Jedno ze stowarzyszeń uzyskało zlecenia jeszcze przed formalną ich rejestracją a o przyznanie dotacji, jako prezes jednego ze stowarzyszeń ubiegał się ówczesny podsekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej. Sytuację tę należy uznać za wyjątkowo korupcjogenną.

Stowarzyszenia ubiegające się o dofinansowanie w sposób nierzetelny sporządziły wnioski o jego przyznanie. Po przyjęciu zleconych zadań nie respektowały przepisów prawa i ustaleń umów cywilnoprawnych, zawartych z dysponentem środków. Nierzetelnie informowały UKFiS o stanie wykonania zadań oraz o wykorzystaniu środków, w tym również tej ich części, która przeznaczona została na pokrycie kosztów ich obsługi. Przedstawiły również nierzetelne rozliczenia z wykonania zadań. Wszystkie te nieprawidłowości, włącznie z bezprzetargowym dokonywaniem zakupów, były tolerowane przez Urząd, który nie nadzorował skutecznie i nie kontrolował realizacji i rozliczeń zleconych zadań. Wskazywały na to

fakty nieprzestrzegania przez zleceniobiorców obowiązujących przepisów prawa oraz ustaleń umów cywilnoprawnych, co następowało również za przyzwoleniem niektórych pracowników Urzędu.

Zakres i skala nieprawidłowości świadczą również o korupcjogennym charakterze niektórych z ujawnionych działań i zdarzeń. Ich źródła należy upatrywać m.in. w braku, spełniających wymogi Konstytucji RP, normatywnych aktów wykonawczych, określających zasady gospodarowania środkami specjalnymi, w tej ich części, która przeznaczona jest na rozwój sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych. O wydanie tych aktów wykonawczych NIK wносиła od dłuższego czasu.

Kontrola wykonania budżetu państwa w części dotyczącej Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (Zał. A, poz. 29) wykazała przypadki wykorzystywania funkcji publicznej do czerpania prywatnych korzyści.

Urząd terminowo opracował oraz przekazał Ministerstwu Finansów układ wykonawczy budżetu na 1999 r. Terminowo opracował także harmonogram realizacji dochodów i wydatków, z tym że jego realizacja w sposób znaczący odbiegała od planowanych wielkości dochodów i wydatków. Urząd nie przestrzegał także zasad i trybu dofinansowywania inwestycji sportowych ze środków specjalnych, a także w sposób dowolny podejmował decyzje o dofinansowaniu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu oraz ingerował w skład komisji przetargowych, powoływanych przez inwestorów dofinansowywanych zadań. Działania te należy ocenić jako nielegalne, niecelowe i niegospodarne, a także korupcjogenne.

Istotne nieprawidłowości w wydatkowaniu środków budżetowych przez UKFiT polegały między innymi na zawieraniu umów zlecenia z pracownikami i osobami spoza Urzędu (na łączną kwotę 427,2 tys. zł), w celu wykonania prac, które mogły lub wręcz powinny być wykonane przez pracowników Urzędu w ramach ich obowiązków służbowych. Stwierdzono finansowanie, przy użyciu służbowych kart płatniczych, prywatnych wydatków ponoszonych w czasie spotkań i przyjęć w hotelach i restauracjach, związanych zwłaszcza z zakupem alkoholu i papierosów oraz napiwkami (w kwocie nie mniejszej niż 14 tys. zł). Ustalono, iż Urząd finansował podróże zagraniczne osób spoza UKFiT, a były prezes Urzędu korzystał w czasie podróży zagranicznych do Wiednia, Rzymu, Barcelony i Madrytu z samochodu stanowiącego własność PART S.A. Izba oceniła to jako działanie nielegalne, niecelowe i niegospodarne, a biorąc pod uwagę pośrednią zależność służbową właściciela samochodu od Urzędu – za działalność korupcjogenną.

Wśród licznych wniosków pokontrolnych, kierowanych do prezesa Urzędu, podkreślenia wymaga zalecenie nieingerowania w składy osobowe komisji przetargowych i zwiększenia nadzoru nad przebiegiem i dofinansowywaniem inwestycji.

Izba przeprowadziła ostatnio kontrolę realizacji zadań i kompetencji trzech szczebli samorządu terytorialnego i wojewodów w wybranych dziedzinach (informacja o wynikach kontroli w trakcie opracowywania). Kontrola wykazała, że jednostki samorządu terytorialnego nie przestrzegały przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących formy i trybu udzielania dotacji, a zawartych w art. 118 w związku z art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przy finansowaniu lub dofinansowaniu m.in. imprez sportowych i kulturalnych organizowanych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych oraz zlecania tym podmiotom zadań z zakresu kultury, a także sportu i kultury fizycznej.

Naruszenie zasad udzielania dotacji z budżetu stanowi natomiast – zgodnie z art. 138 ust. 1 pkt. 9 ustawy o finansach publicznych - naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości odnosiły się do: przekazywania dotacji bez zawierania umów, o których stanowi art. 118 ust. 2 ustawy; przekazywania dotacji na podstawie umów nie odpowiadających wymogom art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (określającego ich szczegółowy zakres); udzielania dotacji bez uprzedniego podjęcia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwał, określających tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczenia oraz sposobu kontroli wykonania zadania; nieprzestrzegania w zawartych umowach postanowień uchwał określających tryb postępowania o udzielenie dotacji; sposobu jej rozliczenia oraz sposobu kontroli wykonania zleconego zadania, udzielania dotacji na cele nie związane z realizacją zadań jednostek samorządu terytorialnego. Wskazane nieprawidłowości powodowały dowolność w zakresie przekazywania środków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego podmiotom spoza sektora finansów publicznych oraz brak kontroli

organów jednostek samorządu terytorialnego przy wyborze zlecanych zadań, a także brak kontroli tych organów w zakresie wykorzystania udzielonych dotacji i realizacji zleconych zadań. Sprzyjało to powstawaniu warunków dla działań korupcyjnych.

Kontrola wykazała ponadto, że w jednej z jednostek samorządu terytorialnego funkcję przewodniczącego Komisji Oświaty, Kultury, Zdrowia i Sportu, do właściwości której należały sprawy z zakresu kultury fizycznej i sportu, sprawował zastępca kierownika

jednostki organizacyjnej gminy wykonującej zadania gminy w tym zakresie. Nie stanowiło to naruszenia obowiązujących przepisów, gdyż zgodnie z art. 24a ust. 1 i 2 w związku z art. 24b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, funkcja radnego nie może być łączona z zatrudnieniem na stanowisku kierownika gminnej jednostki organizacyjnej. Tym samym można pełnić funkcję radnego (a także funkcję przewodniczącego komisji rady) i jednocześnie być zatrudnionym na stanowisku zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej gminy. Łączenie takich funkcji może jednak prowadzić do braku bezstronności przy ocenie jednostki organizacyjnej gminy przez komisję rady gminy oraz przydzielania jej środków publicznych, a tym samym sprzyjać powstawaniu sytuacji korupcyjnych.

IV. Uwagi dotyczące głównych mechanizmów korupcjogennych, ujawnionych w wyniku kontroli NIK, przeprowadzonych w 2000 roku

Wyniki powyższych kontroli wskazują również na utrzymywanie się głównych mechanizmów korupcjogennych, wskazanych w analizie z marca 2000 roku. Poza siedmioma głównymi mechanizmami, sygnalizowanymi w analizie ubiegłorocznej, pojawiły się nowe mechanizmy – nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych oraz uchylanie się przed kontrolą państwową. Poniżej kilka uwag na temat głównych mechanizmów korupcjogennych, w świetle wyników kontroli przeprowadzonych w okresie ostatnich kilkunastu miesięcy.

1. Nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika

Nadmierna koncentracja kompetencji w ręku jednej osoby i dopuszczenie do jednoosobowego podejmowania decyzji w sprawach o dużym znaczeniu, na przykład zawieranie wielomilionowych kontraktów, została ujawniona m.in. w kontroli finansowania PKP. Prezes PKP, bez wiedzy pozostałych członków zarządu, a także bez akceptacji Rady PKP podejmował decyzje o zawieraniu dużych kontraktów, o gwarantowaniu weksli czy o zaciąganiu wysokich kredytów bankowych. Jednoosobowo, przez dyrektorów oddziałów terenowych, zawierane też były niekorzystne transakcje Poczty Polskiej. Podobny mechanizm ujawniono również w przypadku niektórych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwłaszcza zaś funduszu łódzkiego, którego prezes jednoosobowo podejmował decyzje dotyczące ryzykownych operacji gospodarczych. W dalszym ciągu utrzymuje się niekorzystne i sprzyjające korupcji koncentrowanie czynności celnych w ręku jednego funkcjonariusza, sprzeczne z postulowaną antykorupcyjną zasadą „wielu oczu”.

2. Dowolność w rozstrzyganiu spraw

Cechą charakterystyczną wielu procedur decyzyjnych w administracji publicznej pozostaje nadal korupcjogenna zasada „mogę, ale nie muszę”, a więc rozstrzyganie spraw nie według jasno określonych kryteriów, lecz według „widzimisień” urzędnika. Można dostrzec ten mechanizm na przykład w dysponowaniu środkami budżetowymi, a także funduszami celowymi. Od woli urzędnika Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu, nie limitowanej praktycznie

żadnymi parametrami, zależało, które ze stowarzyszeń otrzyma przydział środków i w jakiej wysokości. Dowolny charakter miało dysponowanie środkami funduszy ochrony środowiska. Niemal całkowita dowolność panuje w dziedzinie zawierania kontraktów przez państwowe podmioty gospodarcze (PKP, Poczta Polska, FS Holding). Kierownicy państwowych podmiotów gospodarczych, nieskrępowani ustawą o zamówieniach publicznych, czują się zwolnieni z obowiązku trzymania się określonych procedur wyboru kontrahenta, wobec czego zawierają umowy z kim chcą i na jakich chcą warunkach. Jest to sytuacja w najwyższym stopniu korupcyjna.

Niepokoić musi duży zakres dowolności w toku działalności urzędów skarbowych w zakresie egzekucji i zabezpieczenia zaległości podatkowych. Dowolność ta przejawia się przy nieuzasadnionych opóźnieniach, przerwach w podejmowaniu kolejnych czynności, a nawet wstrzymaniu postępowania egzekucyjnego i dopuszczeniu do przedawnienia zobowiązań podatkowych. Wobec jednego podatnika postępowanie podejmowane jest niemal natychmiast, a wobec drugiego – z niewytłumaczalnie dużą zwłoką. W takich okolicznościach dość łatwo można wykorzystywać funkcję publiczną dla czerpania prywatnych korzyści.

3. Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości

Mechanizm ten ujawniony został na przykład w kontroli prywatyzacji mienia komunalnego, gdzie dość powszechnie lekceważone były obowiązki sprawozdawcze jednostek samorządu terytorialnego wobec wojewodów oraz wojewodów wobec ministra skarbu państwa. Brak sprawozdań z przebiegu tej prywatyzacji niewątpliwie sprzyjał ukrywaniu nieprawidłowości, a zatem sprzyjał korupcji. Lekceważone też były wymogi dokumentacyjne w zakresie dotacji przyznawanych przez UKFiS dla stowarzyszeń sportów obronnych, przez długi czas tolerowano nierozliczanie się stowarzyszeń z pobranych dotacji. Szczególnie niepokojące było zjawisko nierzetelnego dokumentowania przez policję zawiadomień o przestępstwie, zastępowanie oficjalnych dokumentów notatkami, nieprowadzenie na bieżąco wymaganych ewidencji. Te nieprawidłowości mogły w oczywisty sposób sprzyjać korupcji, gdyż na przykład pozwalały łatwo ukryć fakt niezareagowania na jakieś zgłoszenie czy inne niewłaściwe zachowania policjantów.

Szczególnie rażącym zjawiskiem jest przekazywanie bardzo poważnych w skutkach i wymagających udokumentowania decyzji drogą telefoniczną. Miało to miejsce w kilku

przypadkach, a mianowicie: z Głównego Inspektoratu Roślin wydano telefonicznie dyspozycję dotyczącą sprzecznego z prawem zezwolenia na wwóz do Polski znacznej ilości drewna nieokorowanego; dowództwo wojsk lotniczych telefonicznie zleciło zakup kurtek skórzanych u wskazanego dostawcy; telefoniczna presja „centrali” spowodowała zawieranie niekorzystnych umów dyrekcji okręgowych Poczty ze spółką BANPOL.

4. Słabość kontroli wewnętrznej

Ten mechanizm wystąpił na przykład w odniesieniu do Policji. Wspomniane wyżej nieprawidłowości w dokumentowaniu zawiadomień o przestępstwie były możliwe wskutek niedostatecznej kontroli wewnętrznej, która nie ujawniała i nie eliminowała na bieżąco tego rodzaju przypadków. Bardzo poważne nadużycia finansowe w PKP były możliwe wskutek braku odpowiednich działań nadzorczych i kontrolnych ministra transportu, którego interwencje ograniczały się do inspirowania kolejnych restrukturyzacji, natomiast nie obejmowały praktycznie żadnego wglądu w operacje gospodarcze PKP. We wspomnianej już kontroli dotacji UKFiS dla stowarzyszeń sportów obronnych ujawniony został brak jakichkolwiek kontroli sprawdzających rzeczywiste wykonanie dotowanych zadań, a poprzestawano na powierzchownym badaniu dokumentacji. Tego rodzaju braki systemowej kontroli niewątpliwie sprzyjały korupcji.

5. Nierówność w dostępie do informacji

Jest to szczególnie groźny mechanizm korupcjogenny, gdyż powoduje i utrwała system protekcji i rozmaitych „dojść” w załatwianiu spraw urzędowych. Wyniki kolejnych kontroli wskazują na zjawisko nierównego dostępu do informacji o możliwości uzyskania niektórych rozstrzygnięć. Nie było na przykład systemu ogłaszania informacji o kontyngentach na bezcłowy import zbóż, stosowano zasadę „kto pierwszy, ten lepszy”, z tym że pierwsi byli zazwyczaj ci importerzy, którzy wcześniej mogli uzyskać informację o rozdziale kontyngentów. Nie było też systemu ogłoszeń o dotacjach udzielanych przez UKFiS, co wykazała wspomniana już kontrola dotowania stowarzyszeń sportów obronnych. Informacje o możliwych do uzyskania dotacjach nie były formalnie ogłaszane, lecz wiadomości o nich rozchodziły się poufnie. Ten mechanizm nie tylko preferował wybranych i zaufanych, ale również nie dawał szans potencjalnie lepszym wykonawcom zleczanych zadań, którzy jednak nie mogli się podjąć ich wykonania, bo nie wiedzieli o możliwości ubiegania się o dotacje.

6. Brak odpowiedzialności osobistej

Ten mechanizm korupcjogenny, rozpoznany w świetle wyników kontroli będących podstawą pierwszej analizy, nie zaznaczył się wyraźnie w kontrolach przeprowadzonych w 2000 r. Zaliczyć tu jednak można ustalone w kontroli przestrzegania ustawy antykorupcyjnej, zjawisko tolerowania i niewyciągania konsekwencji służbowych wobec urzędników naruszających przepisy tej ustawy, między innymi nie składających w terminie wymaganych oświadczeń majątkowych. W stosunku do osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości określone w informacjach o wynikach poszczególnych kontroli powinny być wyciągane konsekwencje. Izba po zakończeniu większości kontroli, o których była mowa wyżej, skierowała zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa do organów ścigania i toczą się stosowne postępowania.

Mechanizm ten zaznaczył się również przy kontroli PKP. Ustalenia kontroli wewnętrznej uzasadniały sformułowanie wniosku o egzekwowanie odpowiedzialności personalnej wobec osób podejmujących niekorzystne decyzje, skutkujące powstaniem zobowiązań przedsiębiorstwa wobec innych podmiotów gospodarczych.

7. Brak specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych

Zwłaszcza kontrola realizacji tzw. ustawy antykorupcyjnej z 1997 roku wykazała, że ta ważna ustawa, wskutek niedostatecznych instrumentów egzekwowania zawartych w niej nakazów i zakazów, stała się w gruncie rzeczy aktem fasadowym. Brakowało w niej realnych sankcji za nieskładanie oświadczeń majątkowych, brak instrumentów rzetelnej weryfikacji prawdziwości tych oświadczeń. Izba wystąpiła więc z wnioskiem o nowelizację tej ustawy i wprowadzenie do niej większych rygorów, w tym zwłaszcza weryfikowania poświadczeń majątkowych w konfrontacji z zeznaniami podatkowymi.

Należy ponadto zauważyć, że zarówno przy tworzeniu prawa, jak i w bieżącej działalności instytucji państwowych nie przywiązuje się większej wagi do problematyki antykorupcyjnej. Nie analizuje się na przykład projektowanych przepisów pod kątem ich ewentualnej korupcjogenności, a w każdym razie nie czyni się tego systematycznie. Brak takiej krytycznej refleksji musi być szczególnie rażący w odniesieniu do organów wykonujących funkcje kontrolne, jak Inspekcja Sanitarna. Kontrola wykazała przypadki obligowania przez stacje sanitarno-epidemiologiczne podmiotów objętych ich nadzorem, do wnoszenia darowizn finansowych. Poza tym, obowiązujące przepisy pozostawiają możliwość

prowadzenia działalności gospodarczej (zbieżnej z zadaniami służbowymi) przez pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych.

Szczególnie krytycznie należy ocenić niezrozumiały opór niektórych instytucji przed wprowadzeniem prostych rozwiązań organizacyjnych takich jak: postulat niezależnej weryfikacji wycen i jasnego precyzowania celów poszczególnych przedsięwzięć prywatyzacyjnych, postulat wprowadzenia zasady „wielu oczu” i rotacyjności w pracy załóg celnych, lub też przyjęcia obiektywnych kryteriów przy rozdziale kontyngentów zamiast skompromitowanego kryterium „według kolejności” zgłoszeń.

Zjawiskiem bulwersującym jest również ignorowanie kontroli wewnętrznej w niektórych instytucjach, lekceważenie ustaleń mimo poważnych dysfunkcji w ich działalności i trudnej sytuacji finansowej. Miało to miejsce między innymi w PKP, gdzie pomimo sprawnie działającej kontroli wewnętrznej ani Zarząd, ani Rada PKP nie podejmowały działań zmierzających do wyeliminowania wskazywanych nieprawidłowości, lub też usunięcia ze stanowisk kierowniczych osób za nie odpowiedzialnych.

8. Nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych

Kontrole z ostatnich kilkunastu miesięcy wykazały nowe niepokojące zjawisko, wcześniej nie sygnalizowane, a mianowicie – skłonność niektórych instytucji publicznych do nadmiernego korzystania z usług zewnętrznych. Więcej na ten temat będzie się można dowiedzieć z przygotowywanej aktualnie informacji o wynikach kontroli korzystania z usług doradczych i eksperckich. Ujawniono bowiem między innymi zjawisko korzystania przez administrację publiczną w szerokim zakresie z zewnętrznych usług eksperckich, przy czym usługami tymi zastępowane są zadania należące do podstawowych obowiązków jednostek organizacyjnych danej instytucji. Niepokojące jest też zjawisko zlecania na zewnątrz przygotowywania projektów aktów prawnych, co wykazała kontrola realizacji ustawy prawo energetyczne. Zdecydowanie korupcjogenny charakter tej praktyki powstaje zwłaszcza wtedy, gdy przygotowanie projektów aktów prawnych powierzane jest podmiotom gospodarczym, których te akty bezpośrednio dotyczą.

9. Uchyłanie się przed kontrolą państwową

Unikanie kontroli, zwłaszcza rozmyślne uchyłanie się przed kontrolą, na przykład, poprzez próby kwestionowania podstaw prawnych lub zakresu kompetencji najwyższego organu kontroli, mogą sugerować, że dana osoba lub firma ma coś do ukrycia. Sytuacja taka

miała miejsce w kontroli TP S.A. w przypadku firmy Schroder, realizującej najdroższy dotychczas kontrakt na doradztwo prywatyzacyjne. Zarząd Schroder Polska Sp. z o.o. odmówił bowiem przedstawienia kontrolującym umów z podwykonawcami oraz dokumentacji dotyczącej rozliczeń podatku dochodowego od osób prawnych i podatku od towarów i usług. Nie pozwoliło to na ustalenie źródeł kosztów poniesionych przez doradcę prywatyzacyjnego, a zatem dokonania oceny, czy spełnione zostały warunki zastosowania preferencji krajowych w realizacji zamówienia publicznego. W wyniku tej kontroli został też sformułowany bardzo ważny wniosek *de lege ferenda*, dotyczący nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych, w celu trwałego lub czasowego wyłączenia z wykonywania zamówień publicznych podmiotów uchylających się od kontroli w zakresie realizacji tych zamówień i eliminowania takich podmiotów z prowadzonych postępowań o zamówienia publiczne. Ponadto podobne trudności napotkano przy kontroli niektórych NFI czy też doradcy prywatyzacyjnego LOT. Nie zostało, niestety, uwzględnione stanowisko Izby w sprawie uprawnienia do kontroli Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i jego statusu prawnego. Próba uchylania się od kontroli miała miejsce nawet ze strony wicepremiera – ministra pracy i polityki społecznej.

Wykaz informacji

Lp.	Nr	Rok	Nr kontroli	Tytuł Informacji	Autor Informacji
1	2	3	4	5	6
1	175	2000	1999050P	Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji Telekomunikacji Polskiej S.A.	Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji
2.	188	2000	2000001I	Informacja o wynikach kontroli działania Ministra Skarbu Państwa oraz organów PZU S.A. w trakcie prywatyzacji tej Spółki	Departament Finansów i Bankowości
3.	180	2000	1999051P	Informacja o wynikach kontroli prywatyzacji przedsiębiorstw i spółek komunalnych	Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji
4.	136	2000	1999007P	Informacja o wynikach kontroli zawierania umów i kształtowania się kosztów osobowych w przedsiębiorstwie użyteczności publicznej Poczta Polska	Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności
5.	24	2001	1999083P	Informacja o wynikach kontroli finansowania działalności Przedsiębiorstwa Państwowego Polskie Koleje Państwowe	Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności
6.	174	2000	2000503D	Informacja o wynikach kontroli zasadności zakupu przez Przedsiębiorstwo Państwowe „FS-HOLDING” Korporacja Finansowo-Przemysłowa w Lublinie akcji Spółki „HERBAPOL BIAŁYSTOK S.A.” w Białymstoku	Delegatura Lublin
6a	111	2001	2001013S	Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej Przedsiębiorstwa Państwowego „FS-HOLDING” Korporacja Finansowo-Przemysłowa w Lublinie w 2000 r.	Delegatura Lublin
7.	172	2000	2000116P	Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań i kompetencji Regionalnych Izb Obrachunkowych	Departament Samorządu Terytorialnego
8.	170	2000	2000001R	Informacja o wynikach kontroli organizacji i działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy w zakresie realizacji zadań i przestrzegania obowiązującego prawa	Departament Samorządu Terytorialnego
9.	179	2000	2000109P	Informacja o wynikach kontroli działalności Agencji Rynku Rolnego na rynku produktów rolnych w 1999 r.	Departament Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
10.	41	2000	2000088P	Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami publicznymi przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Departament Ochrony Środowiska
11.	147	2000	2000001I	Informacja o wynikach kontroli doraźnej zamówienia publicznego na dostawę kurtek skórzanych wzór 013/MON	Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa
12.	176	2000	2000001I	Informacja o wynikach kontroli komputeryzacji ZUS w zakresie wyznaczonym w uchwale Kolegium NIK z dnia 1 marca 2000 r.	Departament Administracji i Integracji Europejskiej
13.	143	2000	1999030P	Informacja o wynikach kontroli regulacji obrotu z zagranicą towarami rolno-spożywczymi i wyrobami przemysłu lekkiego	Departament Gospodarki
14.	164	2000	2000002I	Informacja o wynikach kontroli działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz innych organów w zakresie realizacji koncesji dla Radio Maryja	Departament Edukacji, Nauki i Kultury

1	2	3	4	5	6
15.	13	2000	1999014P	Informacja o wynikach kontroli stosowania przez urzędy skarbowe potrąceń zobowiązań wzajemnych i ulg uznaniowych	Departament Budżetu Państwa
16.	21	2001	2000015P	Informacja o wynikach kontroli działalności urzędów skarbowych w zakresie egzekucji i zabezpieczenia zaległości podatkowych	Departament Budżetu Państwa
17.	29	2000	1999005S	Informacja o wynikach kontroli działalności Hortex sp. z o.o. i Hortex Holding S.A. w zakresie wykorzystania pomocy państwa oraz realizacji zobowiązań finansowych na rzecz państwa	Departament Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
18.	12	2001	2000059P	Informacja o wynikach kontroli organizacji odpraw celnych	Departament Gospodarki
19.	137	2000	1999045P	Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania służb weterynaryjnych i fitosanitarnych w zakresie zadań w obrocie z zagranicą	Departament Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
20.	80	2001	2000139P	Informacja o wynikach kontroli bieżącego nadzoru sanitarnego sprawowanego przez inspekcję sanitarną w warunkach reformy administracji publicznej	Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej
21.	59	2000	1999021P	Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań ustawowych w zakresie sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem ubezpieczeń majątkowych i osobowych	Departament Finansów i Bankowości
22.	168	2000	1999031P	Informacja o wynikach kontroli reagowania policji na zgłoszenia o przestępstwach i zaginięciach osób	Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa
23.	49	2000	1999016P	Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania resortowych jednostek badawczo-rozwojowych	Departament Edukacji, Nauki i Kultury
24.	139	2000	1999029P	Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy Prawo energetyczne	Departament Gospodarki
25.	157	2000	1999056P	Informacja o wynikach kontroli realizacja opłat za zajęcie pasa drogowego	Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności
26.	187	2000	1999082P	Informacja o wynikach kontroli udostępniania przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej składników majątkowych podmiotom niepublicznym	Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej
27.	155	2000	1999502D	Informacja o wynikach kontroli sposobu realizacji przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne	Departament Kontroli Doraźnych
28.	19	2001	2000010S	Informacja o wynikach kontroli gospodarowania przez wybrane jednostki spoza sektora finansów publicznych środkami publicznymi przyznanymi przez Urząd Kultury Fizycznej i Sportu na zadania zlecone	Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej
29.	106	2000	1999158P	Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1999 r. część 45 – Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki	Departament Zdrowia i Kultury Fizycznej