

Najwyższa Izba Kontroli

Nr ewid. 125/2005/ WSK

Spis treści

Słowo wstępne	2–3
Wprowadzenie	4 – 8

I. Ogólne informacje o Najwyższej Izbie Kontroli

1. Podstawy prawne działalności	15
2. Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli	19
3. Organizacja wewnętrzna	27
4. Pracownicy	33
5. Współpraca międzynarodowa	45
6. Działalność wydawnicza	53
7. Informatyzacja	57

II. Budżet Najwyższej Izby Kontroli

1. Dane ogólne	67
2. Dochody	68
3. Wydatki	69
4. Omówienie ważniejszych grup wydatków w układzie rodzajowym	72
5. Uwaga końcowa	79

III. Działalność kontrolna Najwyższej Izby Kontroli

1. Plan pracy i jego realizacja	83
2. Współpraca z Sejmem RP, uczestnictwo NIK w procesie legislacyjnym	95
3. Egzekwowanie odpowiedzialności przypisanej prawem	105
4. Podawanie do wiadomości publicznej wyników kontroli	115
5. Załatwianie skarg i wniosków	121
6. Załatwianie wniosków o udostępnienie informacji publicznej	131

Spis treści

IV. Unowocześnianie kontroli państwowej 135

- | | |
|-------------------------------------|-----|
| 1. Wprowadzenie | 137 |
| 2. Ocena ogólna | 137 |
| 3. Strategia NIK (zarys metodyczny) | 138 |

V. Ważniejsze nieprawidłowości w wybranych obszarach działalności państwa 151

- | | |
|---|-----|
| Uwagi ogólne | 153 |
| 1. Deficyt budżetowy i dług publiczny | 157 |
| 2. Restrukturyzacja gospodarki | 177 |
| 3. Ochrona zdrowia i prawa socjalne | 193 |
| 4. Bezpieczeństwo narodowe | 199 |
| 5. Procesy integracji z Unią Europejską | 213 |
| 6. Działania antykorupcyjne | 219 |
| 7. Wybrane efekty kontroli | 235 |

Załączniki:

- Zał. Nr 1 – Wykaz informacji o wynikach kontroli wysłanych do Sejmu RP w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 marca 2005 r.
- Zał. Nr 2 – Wykaz informacji o wynikach kontroli wysłanych do organów szczebla wojewódzkiego w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 marca 2005 r.
- Zał. Nr 3 – Syntetyczne opracowania poszczególnych kontroli
- Zał. Nr 4 – Zestawienie kontroli doraźnych przeprowadzonych w 2004 r.
- Zał. Nr 5 – Wykaz ważniejszych wniosków *de lege ferenda* NIK przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli z 2004 r.

I.

OGÓLNE INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

-
- Podstawy prawne działalności
 - Działalność Kolegium NIK
 - Organizacja wewnętrzna
 - Pracownicy
 - Współpraca międzynarodowa
 - Działalność wydawnicza
 - Informatyzacja

Podstawy prawne działalności

1.

Konstytucja RP

Ustawa o NIK

**Przepisy
wykonawcze
dotyczące
postępowania
kontrolnego**

**Zarządzenia
i pisma okólne
Prezesa NIK**

Aktami prawnymi określającymi pozycję ustrojową i funkcjonalną NIK jest ustawa zasadnicza – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (art. 202-207)* i *ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucja RP stanowi, że Izba jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlega Sejmowi RP i działa na zasadach kolegalności, co oznacza, że Izba jest wyodrębnionym funkcjonalnie organem państwowym, mającym wiodącą rolę w realizacji zadań kontrolnych w państwie, a jej ustalenia, oceny, uwagi i wnioski mogą być weryfikowane tylko w postępowaniu prowadzonym przez NIK. Uprawnień do dokonywania zmian w tym zakresie nie ma nawet Sejm RP, któremu Izba podlega. Przepisy konstytucyjne regulują również obowiązki NIK wobec Sejmu i określają pozycję Prezesa NIK.

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli

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

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

Kontroli podlega działalność organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych – z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Izba kontroluje także działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. W wypadku innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, Izba kontroluje ich działalność pod względem legalności i gospodarności.

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

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

Ustawowym obowiązkiem NIK jest przedkładanie Sejmowi RP: analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, informacji o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub jego

organy, jak również informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz innych ważniejszych kontroli. Izba przedkłada także Sejmowi RP wnioski w sprawie rozpatrzenia problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne, a także wystąpienia zawierające – wynikające z kontroli – zarzuty dotyczące m.in. działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi i Prezesa NBP. Ponadto jest ustawowo zobowiązana do przedkładania Sejmowi RP sprawozdania ze swej działalności w roku ubiegłym.

Procedury określone w *ustawie o NIK* regulują, oprócz działań podejmowanych przez kontrolera w toku prowadzonej kontroli, również czynności związane z realizacją wyników kontroli, czyli m.in. kierowaniem wystąpień pokontrolnych i opracowywaniem informacji o wynikach kontroli. Podkreślić należy, że kierownicy kontrolowanych jednostek mają zagwarantowane prawo zgłaszania zastrzeżeń do ustaleń opisanych w protokole kontroli, a także do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

Przepisy wykonawcze dotyczące postępowania kontrolnego

Zarządzeniem Prezesa NIK z 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego uregulowane zostały zadania kontrolerów, zasady przygotowywania kontroli, dokumentowania poszczególnych czynności kontrolnych, sporządzania protokołu, wystąpienia i informacji o wynikach kontroli, a także tryb rozpatrywania zastrzeżeń.

Zarządzenia i pisma okólne Prezesa NIK

W 2004 r. Prezes NIK wydał 26 zarządzeń, które dotyczyły m.in.: organizacji konkursu na stanowiska dyrektorów i wicedyrektorów jednostek organizacyjnych, wdrażania Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów (ESOD), zmian w zarządzeniach o aplikacji kontrolerskiej, zasadach i trybie naboru kandydatów do pracy na niektórych stanowiskach w NIK oraz zasadach kierowania i dofinansowania kształcenia, doksztalcania i doskonalenia zawodowego w formach pozaszkolnych pracowników, szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych Izby, trybu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków skierowanych do NIK, udzielania zamówień publicznych przez NIK oraz nadania regulaminu komisji przetargowych, wprowadzenia instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych, organizacji i zadań biblioteki oraz nadania jej regulaminu, nadania regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych. Pismem okólnym z 13 grudnia 2004 r. Prezes NIK powołał Zespół ds. opracowania Polityki Bezpieczeństwa Komputerowych Systemów Sieciowych w NIK.

Działalność Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

2.

**Organizacja,
kompetencje
i zadania**

Skład Kolegium NIK

**Ogólne dane
o działalności
w 2004 r.**

**Rozpatrywanie
zastrzeżeń
do wystąpień
pokontrolnych**

**Posiedzenia
seminaryjne**

Organizacja, kompetencje i zadania

Konstytucja RP i ustawa o NIK stanowią, że Izba działa na zasadach kolegiałości.

W skład Kolegium NIK wchodzi: Prezes NIK, jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny NIK oraz 14 członków Kolegium. Na członków Kolegium Marszałek Sejmu RP powołuje, na wniosek Prezesa NIK, 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych oraz 7 dyrektorów jednostek organizacyjnych Izby lub doradców Prezesa NIK, spośród których Prezes NIK wyznacza sekretarza Kolegium. Osoby wchodzące w skład Kolegium są w sprawowaniu swych funkcji niezależne i mogą w sprawie podejmowanych uchwał zgłaszać do protokołu zdanie odrębne. Kadencja członków Kolegium trwa 3 lata, licząc od dnia powołania.

Kolegium NIK:

- zatwierdza analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdanie z działalności Izby w roku ubiegłym;
- uchwała opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne, wystąpienia zawierające zarzuty, które wynikają z kontroli i dotyczą działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa NBP i osób kierujących niektórymi instytucjami, a także projekty statutu i budżetu NIK oraz okresowe plany pracy Izby;
- opiniuje wniesione przez Prezesa NIK programy kontroli i informacje o wynikach szczególnie ważnych kontroli oraz inne sprawy wniesione przez Prezesa albo przedstawione przez co najmniej 1/3 członków Kolegium.

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

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

Skład Kolegium NIK

W 2004 r. Kolegium NIK obradowało w składzie^{1/}:

- | | |
|--------------------------|---|
| – Mirosław Sekuła | – Prezes NIK; |
| – Jacek Jezierski | – wiceprezes NIK; |
| – Piotr Kownacki | – wiceprezes NIK; |
| – Zbigniew Wesolowski | – wiceprezes NIK; |
| – Krzysztof Szwedowski | – wiceprezes NIK; |
| – Józef Górny | – dyrektor generalny NIK; |
| – Elżbieta Chojna – Duch | – prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim; |
| – Zbigniew Dworzecki | – prof. nauk ekonomicznych w Szkole Głównej Handlowej; |
| – Tadeusz Reniusz Janusz | – prof. nauk ekonomicznych w Uniwersytecie Łódzkim; |
| – Adam Jaroszyński | – prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim; |
| – Antoni Kantecki | – prof. nauk ekonomicznych w Szkole Głównej Handlowej; |
| – Piotr Kruszyński | – prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim ^{2/} ; |
| – Czesław Martysz | – prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Śląskim ^{3/} ; |
| – Marek Wierzbowski | – prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim ^{4/} ; |
| – Waldemar Długolecki | – dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów; |

^{1/} Członkowie Kolegium NIK zostali powołani: prof. Cz. Martysz – zarządzeniem Nr 2 Marszałka Sejmu z 31 lipca 2001 r., prof. M. Wierzbowski – zarządzeniem Nr 3 Marszałka Sejmu z 3 marca 2004 r., pozostali członkowie – zarządzeniem Nr 1 Marszałka Sejmu z 14 stycznia 2002 r.

^{2/} Odwołany zarządzeniem Nr 2 Marszałka Sejmu z 17 lutego 2004 r., w związku z rezygnacją z funkcji członka Kolegium NIK.

^{3/} Po upływie trzyletniej kadencji powołany z dniem 2 sierpnia 2004 r. ponownie na członka Kolegium NIK zarządzeniem Nr 10 Marszałka Sejmu z 22 lipca 2004 r.

^{4/} Powołany na członka Kolegium NIK zarządzeniem Nr 3 Marszałka Sejmu z 3 marca 2004 r.

- Mieczysław Kosmański
- Bogusław Mozga
- Józef Płoskonka
- Alicja Pomorska
- Jarosław Wenderlich
- Marek Zająkała
- dyrektor Delegatury NIK w Katowicach^{5/};
- dyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej (sekretarz Kolegium NIK);
- doradca Prezesa NIK;
- doradca Prezesa NIK;
- dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy;
- dyrektor Departamentu Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Z dniem 15 stycznia 2005 r.^{6/} powołani zostali nowi członkowie Kolegium NIK, w części obejmującej przedstawicieli nauk prawnych i ekonomicznych oraz przedstawicieli dyrektorów jednostek organizacyjnych lub doradców Prezesa NIK. Uwzględniając zmiany w składzie tego organu dokonane jeszcze w 2004 r., aktualny skład Kolegium – poza Prezesem, wiceprezesami i dyrektorem generalnym NIK, którzy z urzędu wchodzi w jego skład – jest następujący:

- Elżbieta Chojna – Duch
- Zbigniew Dworzecki
- Adam Jaroszyński
- Antoni Kantecki
- Irena Lipowicz
- Czesław Martysz
- Marek Wierzbowski
- Waldemar Długolecki
- Stanisław Jarosz
- Mieczysław Kosmański
- Bogusław Mozga
- Józef Płoskonka
- Bogdan Skwarka
- Marek Zająkała
- prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim;
- prof. nauk ekonomicznych w Szkole Głównej Handlowej;
- prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim;
- prof. nauk ekonomicznych w Szkole Głównej Handlowej;
- prof. nauk prawnych w Uniwersytecie im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego;
- prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Śląskim^{7/};
- prof. nauk prawnych w Uniwersytecie Warszawskim^{8/};
- dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów;
- dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku;
- dyrektor Delegatury NIK w Warszawie;
- dyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej (sekretarz Kolegium NIK);
- doradca Prezesa NIK;
- dyrektor Departamentu Prawno-Organizacyjnego;
- dyrektor Departamentu Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Ogólne dane o działalności w 2004 r.

W 2004 r. odbyło się 17 posiedzeń Kolegium NIK, w tym dwa seminaryjne. Kolegium uchwaliło m.in.: pozytywną opinię z zastrzeżeniem w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów w zakresie wykonania ustawy budżetowej za 2003 r., zmiany w *Planie pracy NIK na 2004 r.*, projekt budżetu i *Plan pracy NIK na 2005 r.* Zatwierdziło również: *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 r.* oraz *Sprawozdanie z działalności NIK w 2003 r.* Rozpatrzyło także zastrzeżenia do 55 wystąpień pokontrolnych.

Członkowie Kolegium NIK uczestniczyli także w prezentacji^{9/} *Sprawozdania rocznego 2003 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*.

^{5/} Od 1 kwietnia 2004 r. – dyrektor Delegatury NIK w Warszawie.

^{6/} Zarządzeniem Nr 1 Marszałka Sejmu z 12 stycznia 2005 r.

^{7/} Por. przypis 3.

^{8/} Por. przypis 4.

^{9/} Przedstawionej przez Członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego J. Uczkiewicza.

Rozpatrywanie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych

W 2004 r. Kolegium NIK rozpatrzyło zastrzeżenia do 55 wystąpień podpisanych przez Prezesa lub wiceprezesów NIK, podejmując stosowne uchwały oddalające zastrzeżenia w całości, uwzględniające je w części lub w całości. Szczegółowe dane o sposobie rozpatrzenia zgłoszonych zastrzeżeń, w porównaniu z analogicznymi danymi z 2003 r., zawiera tabela Nr 1.

Tabela 1.

Sposób rozpatrzenia przez Kolegium NIK zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych zgłoszonych w latach 2003-2004					
Lp.	Sposób rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpień:	2003 r.		2004 r.	
		Liczba wystąpień	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba wystąpień	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Oddalono w całości	17	45,9	19	34,5
2.	Uwzględniono w części	19	51,4	36	65,5
3.	Uwzględniono w całości	1	2,7	–	–
Razem		37	100,0	55	100,0

Zastrzeżenia, o których mowa wyżej, zostały zgłoszone w 2004 r. przez:

- 1) Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do wystąpienia z 2 grudnia 2003 r., skierowanego po kontroli Urzędu Regulacji Energetyki w zakresie wykonywania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki obowiązków regulacyjnych w odniesieniu do sektora gazowego w latach 1999-2002;
- 2) Ministra Infrastruktury do wystąpienia z 18 grudnia 2003 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Infrastruktury dotyczącej realizacji przez ministra właściwego ds. łączności zadań w zakresie regulacji rynku usług telekomunikacyjnych w latach 2001-2003 (3 kwartały);
- 3) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 26 listopada 2003 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie prawidłowości prywatyzacji Podlaskiej Wytwórni Wódek „POLMOS” SA w Siedlcach na tle prywatyzacji innych przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego;
- 4) Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do wystąpienia z 26 listopada 2003 r., skierowanego po kontroli Urzędu Regulacji Energetyki w zakresie funkcjonowania kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej w latach 2002-2003 (I półrocze);
- 5) Ministra Kultury do wystąpienia z 30 grudnia 2003 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Kultury w zakresie wykorzystania środków publicznych w dziedzinie kultury przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych w latach 2001-2003 (I kwartał);
- 6) Ministra Finansów do wystąpienia z 9 stycznia 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Finansów w zakresie likwidacji towarów przez administrację celną, w tym nadzoru sprawowanego przez Ministra Finansów, a wcześniej Prezesa Głównego Urzędu Celnego, nad postępowaniami likwidacyjnymi przeprowadzanymi w jednostkach administracji celnej w latach 2001-2003 (I półrocze);
- 7) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 23 stycznia 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie przygotowania i prywatyzacji Mennicy Państwowej SA oraz nadzoru nad działalnością tej spółki z udziałem mienia państwowego w okresie od kwietnia 1993 r. do czerwca 2003 r.;
- 8) Wojewody Mazowieckiego do wystąpienia z 13 stycznia 2004 r., skierowanego po kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych;
- 9) Marszałka Województwa Mazowieckiego do wystąpienia z 12 stycznia 2004 r., skierowanego po kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w zakresie przygotowania urzędu do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych;
- 10) Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Zarząd Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników do wystąpienia z 14 stycznia 2004 r., skierowanego po kontroli Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,

Biura Zarządu Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników oraz 8 oddziałów regionalnych KRUS w zakresie gospodarowania mieniem funduszu;

- 11) Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do wystąpienia z 4 lutego 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie realizacji przez administrację publiczną zadań w zakresie małej i dużej retencji wód w latach 2000-2003 (I półrocze);
- 12) Ministra Finansów do wystąpienia z 1 marca 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Finansów dotyczącej przeciwdziałania i zwalczania przestępczości w zakresie obrotu towarowego z zagranicą i obrotu towarami przywożonymi z zagranicy, w szczególności tworzenia, organizacji i funkcjonowania komórek dokumentacji celnej w Służbie Celnej;
- 13) Ministra Infrastruktury do wystąpienia z 26 lutego 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Infrastruktury w zakresie oceny działań podjętych w ramach renegocjacji polsko-rosyjskich porozumień w sprawie importu gazu ziemnego w okresie od listopada 2002 r. do lutego 2003 r.;
- 14) Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych do wystąpienia z 15 marca 2004 r., skierowanego po kontroli Oddziału Terenowego Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie w zakresie działalności na rzecz likwidacji bezrobocia na terenach wiejskich i aktywizacji zawodowej byłych pracowników państwowego sektora w województwie zachodniopomorskim w latach 2000-2003 (I półrocze);
- 15) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wystąpienia z 31 marca 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz nadzoru i kontroli nad Strażą Graniczną;
- 16) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wystąpienia z 23 kwietnia 2004 r., skierowanego po kontroli wykonania przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji budżetu państwa w 2003 r., cz. 17 – Administracja publiczna i cz. 43 – Wyznania religijne;
- 17) Przewodniczącą Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do wystąpienia z 22 kwietnia 2004 r., skierowanego po kontroli wykonania przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji budżetu państwa w 2003 r., cz. 09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji;
- 18) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 6 kwietnia 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie udziału grup kapitałowych w przekształceniach własnościowych mienia Skarbu Państwa;
- 19) Ministra Edukacji Narodowej i Sportu do wystąpienia z 20 kwietnia 2004 r., skierowanego po kontroli wykonania przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu budżetu państwa w 2003 r., cz. 25 – Kultura fizyczna i sport, cz. 30 – Oświata i wychowanie, cz. 38 – Szkolnictwo wyższe oraz kontroli wykorzystania środków bezzwrotnych pochodzących ze źródeł zagranicznych na realizację w 2003 r. programów: *Sokrates*, *Leonardo da Vinci* i *Młodzież*;
- 20) Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego do wystąpienia z 27 kwietnia 2004 r., skierowanego po kontroli wykonania przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego budżetu państwa w 2003 r., cz. 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego;
- 21) Ministra Finansów do wystąpienia z 28 kwietnia 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Finansów w zakresie funkcjonowania środków specjalnych *gry losowe* w 2003 r.;
- 22) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 16 kwietnia 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie restrukturyzacji własnościowej przedsiębiorstw sektora naftowego w okresie III kwartał 2000 r. – III kwartał 2003 r.;
- 23) Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do wystąpienia z 7 maja 2004 r., skierowanego po kontroli wykonania przez Urząd Regulacji Energetyki budżetu państwa w 2003 r., cz. 50 – Urząd Regulacji Energetyki;
- 24) Ministra Zdrowia do wystąpienia z 27 kwietnia 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Zdrowia i Biura Rozliczeń Międzynarodowych w zakresie kierowania ubezpieczonych na leczenie lub badania diagnostyczne poza granicami kraju od 1999 r.;
- 25) Ministra Zdrowia do wystąpienia z 23 kwietnia 2004 r., skierowanego po kontroli wykonania przez Ministerstwo Zdrowia budżetu państwa w 2003 r., cz. 46 – Zdrowie;
- 26) Ministra Środowiska do wystąpienia z 19 kwietnia 2004 r., skierowanego po kontroli wykonania przez Ministerstwo Środowiska budżetu państwa w 2003 r., cz. 22 – Gospodarka wodna i cz. 41 – Środowisko;
- 27) Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej do wystąpienia z 7 maja 2004 r., skierowanego po kontroli wykonania przez Komitet Integracji Europejskiej budżetu państwa w 2003 r., cz. 23 – Integracja europejska;

- 28) Ministra Infrastruktury do wystąpienia z 24 maja 2004 r., skierowanego po kontroli wykonania przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad budżetu państwa w 2003 r. – realizacji finansowanych ze środków publicznych inwestycji wieloletnich pn.: *Budowa drogi ekspresowej S-69 Żywiec – Zwardoń* i *Budowa drogi ekspresowej Bielsko-Biała – Cieszyń*;
- 29) Ministra Kultury do wystąpienia z 14 maja 2004 r., skierowanego po kontroli wykonania przez Ministerstwo Kultury budżetu państwa w 2003 r., cz. 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego;
- 30) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 4 maja 2004 r., skierowanego po kontroli wykonania przez Ministerstwo Skarbu Państwa budżetu państwa w 2003 r., cz. 36 – Skarb Państwa oraz przychodów z prywatyzacji i funkcjonowania środków specjalnych;
- 31) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 2 czerwca 2004 r., skierowanego po kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego i Studia Projektowego „KWWS” Sp. z o.o. w zakresie prywatyzacji przez Wojewodę Mazowieckiego Biura Projektów Przemysłu Betonów „Biprodex” w Warszawie;
- 32) Ministra Edukacji Narodowej i Sportu do wystąpienia z 27 maja 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu w zakresie organizacji i finansowania działalności dydaktycznej państwowych wyższych szkół zawodowych w latach 1999-2003;
- 33) Ministra Zdrowia do wystąpienia z 31 maja 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Zdrowia w zakresie funkcjonowania systemu tworzenia wykazu leków refundowanych;
- 34) Ministra Infrastruktury do wystąpienia z 28 kwietnia 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Infrastruktury, Urzędu Lotnictwa Cywilnego i Polskich Portów Lotniczych SA w zakresie zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w procesie prywatyzacji Polskich Linii Lotniczych SA, w tym m.in. uwarunkowań i efektów prywatyzacji, a także efektywności zarządzania i gospodarowania majątkiem Spółki w latach 1999-2003;
- 35) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 12 maja 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie przygotowania i przebiegu procesu sprzedaży udziałów Skarbu Państwa w „Metalexport” Spółka z o.o. w Warszawie i jej wpływu na działalność niektórych podmiotów gospodarczych z udziałem Skarbu Państwa w latach 2000-2004;
- 36) Ministra Gospodarki i Pracy do wystąpienia z 5 lipca 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Gospodarki i Pracy w zakresie działań podjętych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej dotyczących sporządzenia oceny oraz wyceny kondycji finansowej przedsiębiorstwa jednostki organizacyjnej Fundusz Wczasów Pracowniczych w 1997 r., a także działań ministra właściwego ds. pracy podejmowanych w związku z przekształceniami własnościowymi Funduszu Wczasów Pracowniczych, trwającymi od 1997 r.;
- 37) Ministra Finansów do wystąpienia z 30 czerwca 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Finansów w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości w związku z obrotem towarowym z zagranicą i obrotem towarami przywożonymi z zagranicy, w szczególności tworzenia, organizacji i funkcjonowania wyodrębnionych komórek kontroli obrotu towarowego z zagranicą oraz komórek realizacyjnych w Ministerstwie Finansów i urzędach kontroli skarbowej podległych Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej w okresie III kwartał 2002 r. – III kwartał 2003 r.
- 38) Ministra Infrastruktury do wystąpienia z 25 czerwca 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Infrastruktury i 7 spółek kolejowych w zakresie restrukturyzacji finansowej PKP SA;
- 39) Ministra Gospodarki i Pracy do wystąpienia z 4 sierpnia 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Gospodarki i Pracy dotyczącej realizacji niektórych postanowień *Strategii dla przemysłu naftowego w Polsce* w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa energetycznego;
- 40) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 9 lipca 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa dotyczącej działań Ministra Skarbu Państwa w zakresie restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w przemyśle cukrowniczym w latach 2000-2003;
- 41) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wystąpienia z 13 sierpnia 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie postępowania o zamówienie publiczne na wykonanie i wdrożenie oraz obsługę eksploatacyjną i rozwój systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców – CEPiK wraz z robotami budowlanymi (adaptacyjnymi) pomieszczeń przeznaczonych na ten cel;
- 42) Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do wystąpienia z 20 sierpnia 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie przygotowania polskiego rybołówstwa morskiego do integracji z Unią Europejską;

- 43) Ministra Środowiska z do wystąpienia 31 sierpnia 2004 r., skierowanego po kontroli Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, 14 dyrekcji regionalnych i 26 nadleśnictw w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w latach 2000-2003;
- 44) Ministra Edukacji Narodowej i Sportu do wystąpienia z 30 sierpnia 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu w zakresie podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych w sferze edukacji w latach 2001-2004 (I kwartał);
- 45) Ministra Gospodarki i Pracy do wystąpienia z 8 września 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Gospodarki i Pracy w zakresie stanu państwowych rezerw zbóż w latach 2003-2004 (I półrocze);
- 46) Ministra Zdrowia do wystąpienia z 6 października 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Zdrowia i Krajowego Centrum ds. AIDS w zakresie przekazywania i rozliczania przez Ministra Zdrowia środków budżetowych na zakup leków przez Krajowe Centrum ds. AIDS, w ramach programu pn. *Leczenie antyretrowirusowe osób żyjących z wirusem HIV w Polsce*;
- 47) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 14 października 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie przekształceń własnościowych w morskich stocznich remontowych w latach 2001-2003;
- 48) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 28 października 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie przygotowania i realizacji procesu prywatyzacji Zespołu Elektrociepłowni Poznańskich SA;
- 49) Ministra Infrastruktury do wystąpienia z 21 października 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Infrastruktury w zakresie wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej w latach 2002-2004 (I półrocze);
- 50) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 21 października 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie prawidłowości prywatyzacji Fabryki Wódek Polmos Łańcut SA w Łańcutie;
- 51) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 28 października 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej w latach 2002-2004 (I półrocze);
- 52) Ministra Gospodarki i Pracy do wystąpienia z 29 października 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Gospodarki i Pracy w zakresie organizacji i funkcjonowania służby cywilnej w latach 2000-2004 (I półrocze), obejmującej również działalność urzędów, których zadania i kompetencje zostały przejęte przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy, tj.: Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej;
- 53) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 25 października 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie działalności TON „AGRO” SA i jej spółek zależnych, ze szczególnym uwzględnieniem obrotu gruntami z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w imieniu własnym i na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych w latach 1999-2003;
- 54) Głównego Lekarza Weterynarii do wystąpienia z 22 października 2004 r., skierowanego po kontroli Głównego Inspektoratu Weterynarii w zakresie funkcjonowania nadzoru nad obrotem i ubojem zwierząt rzeźnych, ze szczególnym uwzględnieniem dobrostanu zwierząt;
- 55) Ministra Skarbu Państwa do wystąpienia z 13 listopada 2004 r., skierowanego po kontroli Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie organizacji i funkcjonowania służby cywilnej w latach 2000-2004 (I półrocze).

Posiedzenia seminaryjne

W 2004 r. kontynuowana była formuła seminaryjnych posiedzeń Kolegium NIK. Zwoływano je w celu przedyskutowania istotnych zagadnień dotyczących funkcjonowania państwa i działania Izby. Odbyły się dwa takie seminaria: pierwsze poświęcono problematyce racjonalizacji wydatków publicznych, zaś drugie zorganizowano z okazji 85. rocznicy utworzenia Izby. Oprócz członków Kolegium NIK uczestniczyli w nich przedstawiciele organów władzy, administracji rządowej i samorządowej, instytucji publicznych oraz reprezentanci świata nauki.

Seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK z okazji 85. rocznicy utworzenia Izby

Seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK, które odbyło się 7 lutego 2004 r. z okazji 85. rocznicy utworzenia Izby, miało uroczysty i podniosły charakter. Poprzedzone zostało Mszą Świątą w kościele pod wezwaniem Św. Aleksandra na Placu Trzech Krzyży, odprawioną przez Jego Eminencję Prymasa Polski, Józefa Kardynała Glempa, w intencji byłych i obecnych pracowników NIK. Pod pomnikami Marszałka Józefa Piłsudskiego, Premiera Ignacego J. Paderewskiego oraz na mogile Józefa Higersbergera, pierwszego Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa, członkowie kierownictwa Izby i pracownicy złożyli kwiaty.

Uroczyste posiedzenie Kolegium NIK w Sali Kolumnowej Sejmu otworzył, a następnie obrady poprowadził Prezes NIK. *Mieć wszystko na oku* – taką lapidarną radę otrzymał od Marszałka Piłsudskiego pierwszy prezes NIKP J. Higersberger. „Ja także – stwierdził Prezes NIK witając gości przybyłych na jubileuszowe obchody – w wypełnianiu swej funkcji staram się tę trafną podpowiedź wykorzystywać”.

W imieniu Prezydenta RP okolicznościowe przesłanie przekazała Szef Kancelarii Prezydenta. Życzenia z okazji jubileuszu przekazali także: Marszałek Senatu, Wicemarszałek Sejmu i Wiceprezes Rady Ministrów.

Wygłoszone następnie referaty dotyczyły: *tworzenia podstaw prawnych funkcjonowania NIK, wdrażania nowych zasad funkcjonowania NIK w Trzeciej Rzeczypospolitej, roli Izby w procesie stanowienia prawa, jej zadań jako strażnika finansów publicznych, kontrolowania realizacji przez administrację publiczną prawa wspólnotowego, pozycji ustrojowej NIK w kontekście zasady funkcjonowania trójpodziału władz*^{10/}.

Na posiedzeniu Kolegium NIK w dniu 15 grudnia 2004 r., kończącym obchody 85. rocznicy utworzenia Izby, 80 pracowników NIK wręczono, przyznane przez Prezydenta RP, ordery i odznaczenia: Krzyże Komandorski i Kawalerskie Orderu Odrodzenia Polski oraz Złote, Srebrne i Brązowe Krzyże Zasługi.

Racjonalizacja wydatków publicznych

Uczestnicy seminaryjnego posiedzenia Kolegium NIK w dniu 20 października 2004 r. podjęli problematykę racjonalizacji wydatków publicznych. Podstawą dyskusji były referaty pt.: *Programowanie budżetowe warunkiem racjonalizacji wydatków publicznych; Powinności i możliwości prawne oddziaływania państwa na wydatki publiczne; Wybrane aspekty prawne racjonalizacji wydatków publicznych; Stabilność zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego a racjonalizacja wydatków publicznych; Mierzenie ilości i jakości usług publicznych oraz Publiczna wewnętrzna kontrola finansowa – efekt procesu integracji z Unią Europejską i zintegrowany system gwarancji właściwego funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych*^{11/}.

Uznano, że racjonalizacja wydatków publicznych nie polega wyłącznie na realizowaniu ich zgodnie z celami i w wysokości ustalonej w ustawach budżetowych, uchwałach samorządowych i planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych. Wymaga też respektowania prawideł efektywności ponoszonych nakładów i badania ich użyteczności społecznej. Stąd też podstawowymi kierunkami racjonalizacji wydatków na świadczenia i usługi społeczne, a więc tej części wydatków publicznych, która w decydujący sposób przyczynia się do wzrostu deficytu budżetowego, powinna być staranna, rzetelna analiza i weryfikacja zobowiązań państwa wobec obywateli, które to zobowiązania, zapisane w ustawach, generują tzw. sztywne wydatki publiczne. Powinna być także weryfikacja systemów i uprawnień w sferze wydatków osobowych, mających związek z zasadami wynagradzania pracowników sfery budżetowej (m.in. administracji publicznej), mechanizmów emerytalno-rentowych i funduszy socjalnych. Zwrócenia uwagi wymaga także standaryzacja kosztów materialnych działalności jednostek i zakładów wytwarzających i udostępniających szeroko rozumiane usługi społeczne. Upowszechnienie wśród beneficjentów częściowej odpłatności za usługi sprzyałoby nie tylko powiększaniu zasobów publicznych środków finansowych, lecz także tworzeniu potencjalnego instrumentu regulowania popytu na te usługi, co wspomagałoby racjonalizowanie wydatków publicznych przez stosowne oszczędności.

^{10/} Referaty przedstawili kolejno: Lech Kaczyński, Prezydent m.st. Warszawy, b. Prezes NIK (przygotowany wspólnie z Małgorzatą Niezgódka-Medek, Sędzią NSA, b. Dyrektorem Departamentu Prawnego NIK); Janusz Wojciechowski, Wicemarszałek Sejmu RP, b. Prezes NIK; Marek Safjan, Prezes Trybunału Konstytucyjnego; Leszek Balcerowicz, Prezes NBP; prof. Artur Nowak-Far z Katedry Prawa Europejskiego SGH; prof. Stanisław Gebethner z Wydziału Dziennikarstwa UW.

^{11/} Referaty przedstawili kolejno: prof. dr hab. Stanisław Owsiak, Kierownik Katedry Finansów AE w Krakowie; prof. dr hab. Cezary Kosikowski z Katedry Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw SGH w Warszawie; prof. dr hab. Andrzej Borodo z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. M. Kopernika w Toruniu; dr hab. Krzysztof Surówka, Prodziekan Wydziału Finansów AE w Krakowie; dr hab. Wojciech Misiąg, Doradca Prezesa NIK; Augustyn Kubik, Główny Inspektor Audytu Wewnętrznego.

Organizacja wewnętrzna

3.

**Struktura
organizacyjna**

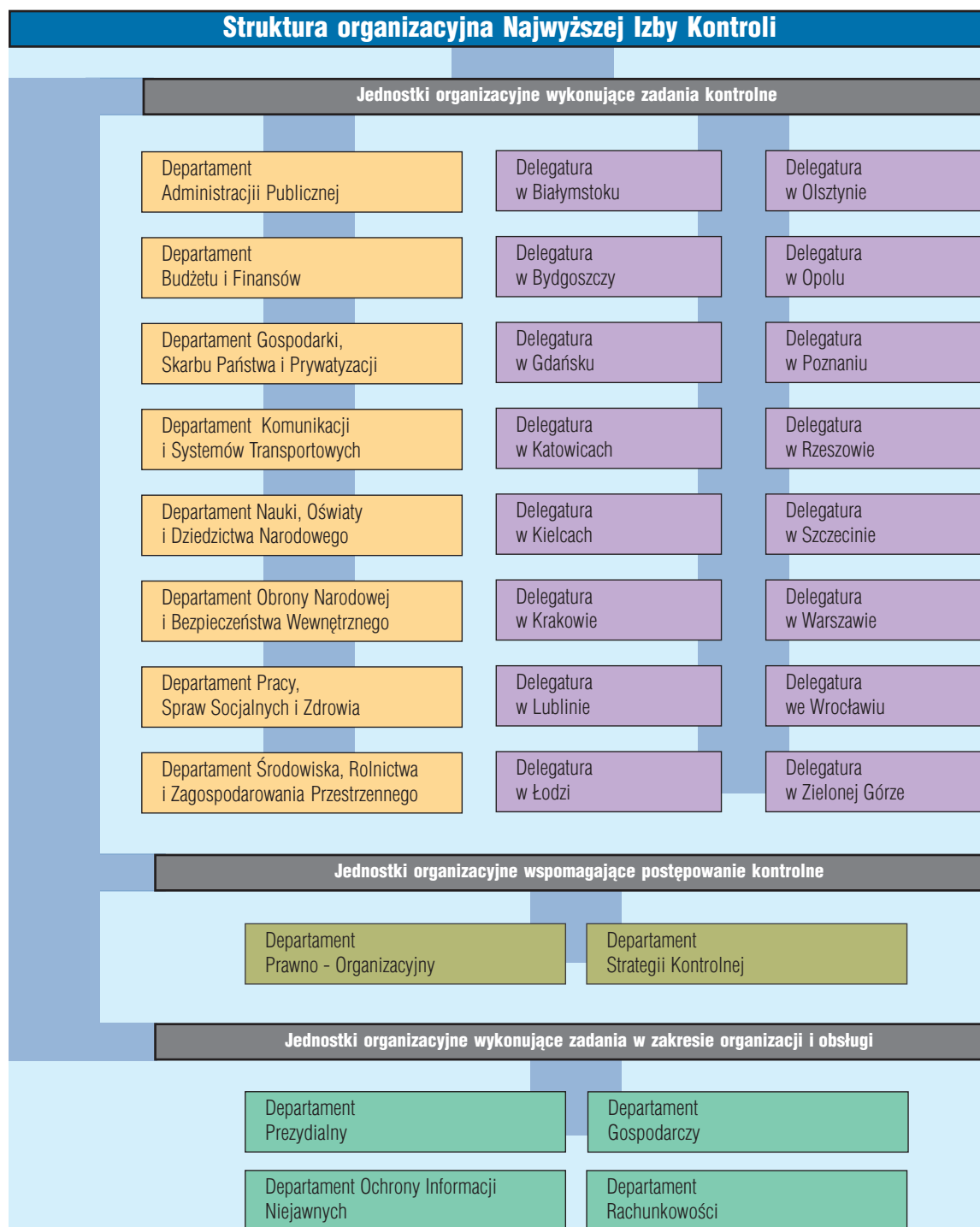
**Właściwość
departamentów
i delegatur**

**Doskonalenie
organizacji
wewnętrznej**

Struktura organizacyjna

W strukturze organizacyjnej Izby, którą ilustruje schemat Nr 1, funkcjonuje 30 jednostek organizacyjnych – departamentów i delegatur.

Schemat 1
Struktura organizacyjna NIK (według Statutu NIK)



Właściwość kontrolna (rzeczowa) departamentów i delegatur

Izba funkcjonuje w strukturze organizacyjnej ustalonej w 2001 r. *statutem NIK* – w konsekwencji podjętych wówczas decyzji, których główną przesłanką było istotne wzmocnienie departamentów kontrolnych (delegatur) i większa koncentracja badań na najważniejszych problemach w funkcjonowaniu państwa. Stworzyły one korzystne warunki do realizacji przez Izbę konstytucyjnej roli naczelnego organu kontroli państwowej^{12/}. Postulat unowocześnienia struktury organizacyjnej zgłosili też eksperci SIGMA^{13/}, w wyniku tzw. przeglądu partnerskiego przeprowadzonego na przełomie lat 2000-2001. Ustalenie nowych zakresów właściwości kontrolnej, ściśle związanych z głównymi obszarami działalności państwa, przyczyniło się do efektywniejszego wykorzystania potencjału kontrolnego.

Departamenty wykonujące i wspomagające postępowanie kontrolne, stosownie do rozwiązań przyjętych w *statucie NIK* i *zarządzeniu Prezesa NIK w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych NIK*, przeprowadzają lub wspomagają to postępowanie w naczelnym i centralnym organach państwowych w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub funkcjonalnej oraz mogą – w porozumieniu z właściwą terytorialnie delegaturą – przeprowadzać lub wspierać postępowanie kontrolne w organach i jednostkach terenowych. Departamenty kontrolne koordynują kontrole lub uczestniczą w postępowaniu kontrolnym. Delegatury przeprowadzają postępowanie kontrolne w organach i jednostkach terenowych zgodnie z właściwością terytorialną. Mogą też, w porozumieniu z właściwym departamentem, przeprowadzać postępowanie kontrolne w naczelnym i centralnym organach państwowych, a także być jednostkami koordynującymi kontrole.

Zakresy właściwości departamentów kontrolnych ilustruje schemat Nr 2.

Schemat 2.
Zakresy właściwości departamentów kontrolnych

Zakres właściwości kontrolnej	
Departament Administracji Publicznej	Działalność administracji publicznej oraz sprawy bezpośrednio związane z działalnością tej administracji należące do działów administracji rządowej – sprawiedliwość i sprawy zagraniczne; rozwój regionalny i integracja europejska
Departament Budżetu i Finansów	Gospodarowanie środkami publicznymi – całość spraw związanych z tworzeniem i wykonaniem budżetu państwa, finansami publicznymi i instytucjami finansowymi państwa
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Sfera gospodarki, gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, przekształcenia własnościowe, funkcjonowanie systemu celnego, turystyka
Departament Komunikacji i Systemów Transportowych	Funkcjonowanie infrastruktury liniowej (sieci energetyczne, transport lądowy, wodny i powietrzny, sieci telekomunikacyjne, pocztowe i rurociągowy) oraz infrastruktury punktowej (terminale, porty itp.)
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Nauka, edukacja, kultura i dziedzictwo narodowe, kultura fizyczna i sport
Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Obrona narodowa i sprawy wewnętrzne – Siły Zbrojne RP, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona granic, obrona cywilna i przeciwpożarowa, funkcjonowanie Policji
Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia	Sprawy społeczne – problematyka pracy, bezrobocia i zabezpieczenia społecznego oraz ochrony zdrowia
Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego	Środowisko przyrodnicze i produkcja biologiczna – zagrożenia ochrony środowiska, wykorzystania zasobów naturalnych, produkcji rolnej i leśnej oraz gospodarowania przestrzenią; mieszkalnictwo, architektura i budownictwo

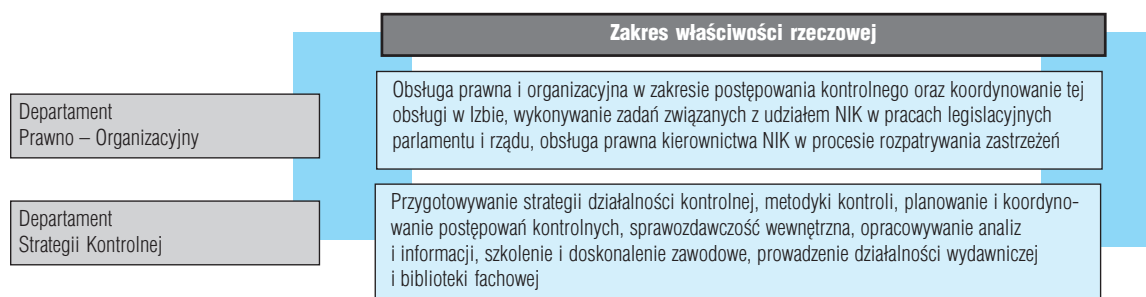
^{12/} Na konieczność dokonania takich zmian wskazał także Sejm RP w *uchwale z 20 stycznia 2000 r. w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez NIK*.

^{13/} SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries. Program jest wspólną inicjatywą Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Wspólnot Europejskich, zawiązaną w marcu 1992 r. dla wsparcia działań krajów Europy Środkowej i Wschodniej w reformie administracji publicznej.

NIK, kontrolując i oceniając funkcjonowanie organów państwa, stosuje najwyższe standardy jakości na każdym etapie postępowania kontrolnego. Aby końcowy produkt działalności kontrolnej – jakim jest informacja o wynikach kontroli – był najwyższej jakości, konieczna jest organizacja pracy uwzględniająca dbałość o tę jakość na wszystkich etapach procesu kontrolnego. Istotną rolę w tym procesie spełniają departamenty wspomagające postępowanie kontrolne, przez udzielanie niezbędnej pomocy departamentom i delegaturom prowadzącym bezpośrednio czynności kontrolne. Wsparcie to jest zwłaszcza niezbędne w sytuacjach, gdy pracownikom wykonującym i nadzorującym czynności kontrolne potrzebna jest dodatkowa wiedza z zakresu prawa i metodyki kontroli.

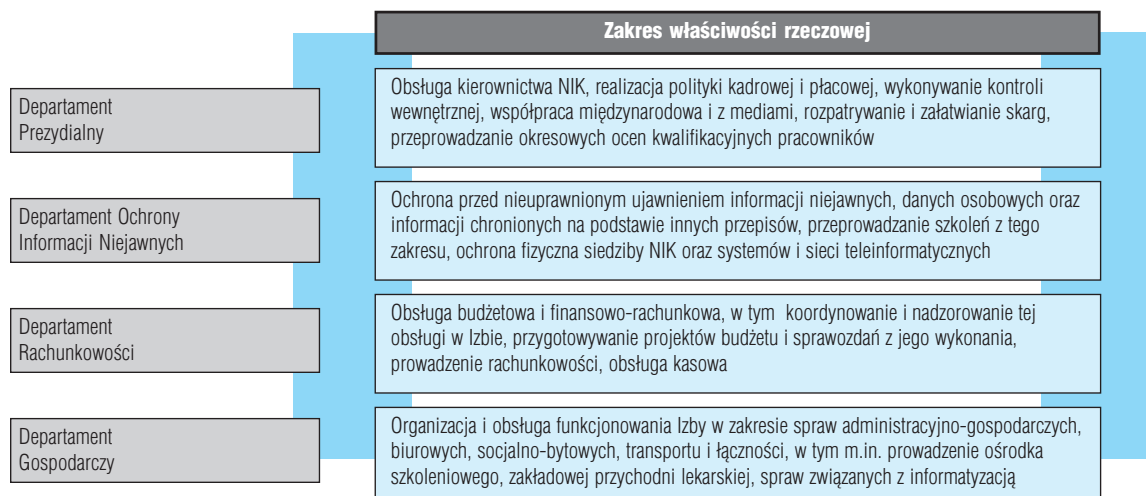
Zakresy właściwości departamentów wspomagających postępowanie kontrolne ilustruje schemat Nr 3.

Schemat 3.
Zakresy właściwości departamentów wspomagających postępowanie kontrolne



Izba, tak jak inne instytucje wykonujące zadania o charakterze publicznym, posiada w swej strukturze jednostki zapewniające obsługę działalności merytorycznej. Zakresy właściwości departamentów wykonujących te zadania ilustruje schemat Nr 4.

Schemat 4.
Zakresy właściwości departamentów wykonujących zadania w zakresie organizacji i obsługi



Doskonalenie organizacji wewnętrznej

W 2004 r. organizacja wewnętrzna Izby podlegała dalszemu doskonaleniu. Prezes NIK *zarządzeniem z 18 czerwca 2004 r.* utworzył w Departamencie Prezydialnym Biuro Spraw Międzynarodowych i Integracji Europejskiej, zaś *zarządzeniem z 27 października 2004 r.* powołał w Departamencie Gospodarczym Biuro Wdrożenia Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów.

Kontynuowano również prace dostosowujące stan zatrudnienia w poszczególnych jednostkach organizacyjnych do zakresu wykonywanych zadań. Z dniem 1 stycznia 2004 r. wszedł w życie nowy podział etatów. Przedsięwzięcie to, będące konsekwencją wdrożenia *zarządzenia Prezesa NIK w sprawie etatyacji w jednostkach organizacyjnych NIK*, dotyczyło głównie delegatur. Przy wyliczeniu stanu etatowego (w granicach od 29 do 94 osób) przyjęto zobiektywizowane kryteria (mierniki), dotyczą-

ce m.in. liczby mieszkańców, liczby i struktury organów administracji publicznej itp. występujących w obrębie właściwości miejscowej danej delegatury. W delegaturach działaniom racjonalizującym poddane zostało ponadto zatrudnienie w grupie pracowników administracji i obsługi, m.in. przez ustalenie jego stanu w relacji do stanu zatrudnienia pracowników na stanowiskach kontrolerskich.

Pod koniec 2004 r. rozpoczęto kolejny etap prac dostosowujących stan zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Izby do zakresu ich zadań. Za punkt wyjścia podziału etatów w jednostkach wykonujących zadania kontrolne przyjęto wyniki przeprowadzonej analizy, z zastosowaniem wskaźników uwzględniających ich specyfikę. Oczekiwanym celem wprowadzenia nowych zasad podziału etatów będzie lepsze wykorzystanie kadry kontrolerskiej.

Liczbę etatów w jednostce realizującej zadania kontrolne wyliczono jako sumę etatów jej kierownictwa, doradców nadzorujących czynności kontrolne, kontrolerów oraz pracowników administracji i obsługi, przy czym dla kierownictwa jednostki liczba ta ustalona została z uwzględnieniem wyników konkursu na dyrektorów. Ustalając liczbę etatów dla doradców (ekonomicznych i technicznych) nadzorujących czynności kontrolne, przyjęto współczynniki korygujące – procentowy ich udział wśród pozostałych pracowników kontrolerskich. Jako elementy kształtowania stanu etatowego w tej grupie przyjęto także średnią liczbę – przypadających na jednego zatrudnionego kontrolera – kontroli jednostkowych, informacji o wynikach kontroli, zastrzeżeń do protokołów i wystąpień pokontrolnych. Do etatów osób nadzorujących wykonywanie czynności kontrolnych zaliczono także doradców prawnych, niezbędnych dla zapewnienia obsługi prawnej danej jednostki. Minimalna liczba etatów dla tej grupy doradców ustalona została z uwzględnieniem przeciętnego obciążenia pracą doradcy prawnego, przy czym jako kryteria do ustalenia tej liczby przyjęto m.in. współczynniki zawiadomień i odwołań.

Podział etatów w skali Izby musi cechować elastyczność – powinien uwzględniać specyfikę poszczególnych jednostek, a także dynamiczny charakter polityki kadrowej. Dopuszczono więc odstępstwa od wyznaczonej liczby etatów dla poszczególnych kategorii pracowniczych w granicach do 20%. Prace nad nową etatyzacją kontynuowane będą w 2005 r.

Pracownicy

4.

**Podstawowe
regulacje
prawne**

Zatrudnienie

**Rozwój
zawodowy
pracowników**

Biblioteka

Podstawowe regulacje prawne

Pozycję pracowników NIK określają przepisy *ustawy o NIK* i wydane na ich podstawie akty wykonawcze, a ponadto – wskazane w ustawie – przepisy o pracownikach urzędów państwowych. W sprawach, które nie są uregulowane wskazanymi aktami normatywnymi, stosuje się przepisy *Kodeksu pracy*.

W *ustawie o NIK* wyróżniono trzy kategorie pracowników: członków kierownictwa Izby (Prezes, wiceprezesi i dyrektor generalny), pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne oraz pracowników administracyjnych i obsługi. Przynależność do określonej kategorii rozstrzyga o prawnej formie zatrudnienia i przysługujących uprawnieniach, a także o obowiązkach i zasadach odpowiedzialności.

Prezes NIK sprawuje swoją funkcję na podstawie powołania przez Sejm RP bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu RP. Prezes NIK kieruje działalnością Izby przy pomocy wiceprezesów i dyrektora generalnego. Wiceprezesów NIK, w liczbie od 2 do 4, powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu RP na wniosek Prezesa NIK. Dyrektora generalnego NIK powołuje i odwołuje Prezes NIK, za zgodą Marszałka Sejmu RP. Status Prezesa NIK określają przepisy *ustawy zasadniczej*. Zasady wynagradzania Prezesa NIK i wiceprezesów NIK regulują przepisy *ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*.

Pracownik wykonujący lub nadzorujący czynności kontrolne musi spełniać warunki określone w *ustawie o NIK*: mieć obywatelstwo polskie, pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystać z pełni praw publicznych, nie być karanym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, a ponadto mieć wyższe wykształcenie i stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku. Stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania poprzedzonego umową o pracę na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata. Mianowanie jest uzależnione od odbycia aplikacji kontrolerskiej zakończonej złożeniem egzaminu z wynikiem pozytywnym. Prezes NIK może, w wypadkach uzasadnionych kwalifikacjami lub praktyką zawodową, mianować pracownika z tej grupy bez uprzedniego zawierania umowy o pracę, a także bez zachowania wymogu aplikacji kontrolerskiej (w obecnej kadencji Prezes NIK nie korzystał z tego prawa).

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

Zatrudnienie

Etaty, stan i struktura zatrudnienia

Planowana na 2004 r. liczba etatów w NIK wynosiła 1.701. W dniu 1 stycznia 2004 r. Izba zatrudniała pracowników na 1.659,4 etatach^{14/}. Średnie zatrudnienie w 2004 r. wyniosło 1.656,8 etatów. Według stanu na koniec grudnia 2004 r., w NIK zatrudniano pracowników na 1.670,1 etatach^{15/}.

Dane o stanie etatowym i strukturze zatrudnienia, według stanu na 31 grudnia 2004 r. (z osobami przebywającymi na urloпах bezpłatnych i wychowawczych oraz w porównaniu z analogicznymi danymi z 2003 r.), zawiera tabela Nr 2.

Tabela 2.

Stan etatowy i struktura zatrudnienia w latach 2003-2004					
		2003 r.		2004 r.	
Lp.	Stan etatowy na 31 grudnia:	Liczba etatów	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba etatów	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Kierownictwo NIK	6,0	0,4	6,0	0,4
2.	Pracownicy wykonujący lub nadzorujący czynności kontrolne	1.217,8	73,6	1.263,7	75,6
3.	Pracownicy administracji i obsługi	430,1	26,0	400,4	24,0
Razem		1.653,9	100,0	1.670,1	100,0

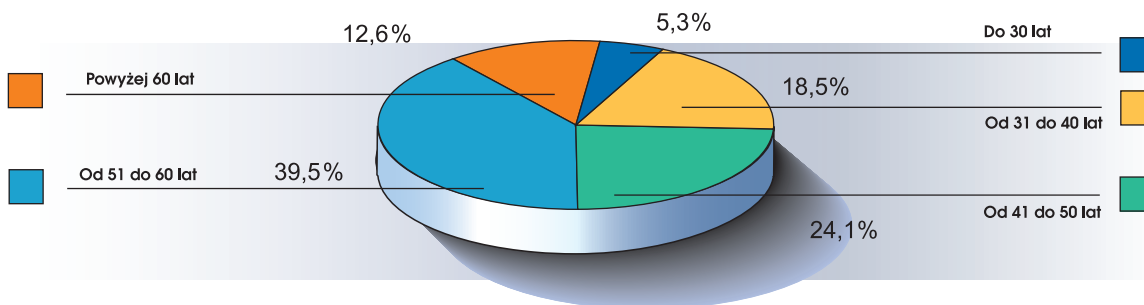
Na podstawie mianowania zatrudniano 1.116 osób wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne, czyli 91% pracowników z tej grupy. W 2004 r. Prezes NIK mianował na stanowiska kontrolerskie 77 osób oraz awansował 109 pracowników, w tym 28 na stanowiskach administracyjnych i obsługi.

Struktura wieku kadry kontrolerskiej

Strukturę wieku pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne, według stanu na koniec grudnia 2004 r., ilustruje diagram Nr 1.

Diagram 1.

Struktura wieku pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne - stan na 31 grudnia 2004 r.



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

14/ W tym 26 osób na urloпах bezpłatnych i wychowawczych.

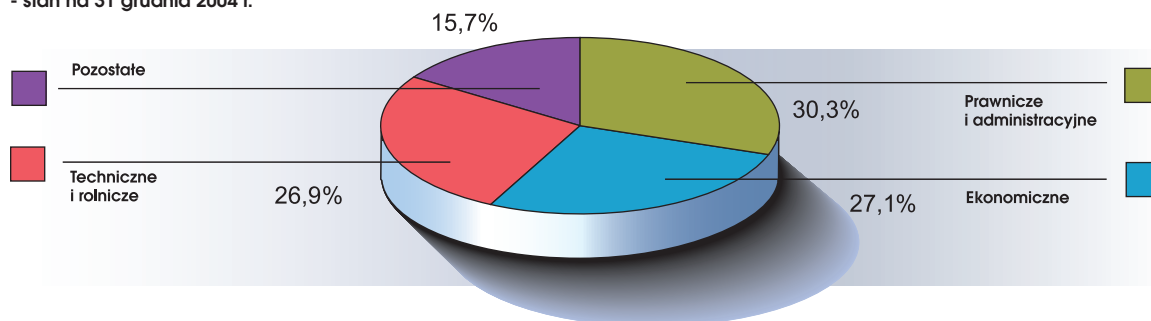
15/ W tym 28 osób na urloпах jak wyżej.

Struktura wykształcenia pracowników

Struktura wykształcenia wyższego pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne nie uległa – w relacji do roku poprzedniego – większym zmianom. Strukturę tę, według stanu na koniec 2004 r., ilustruje diagram Nr 2.

Diagram 2.

Struktura wykształcenia wyższego (wg kierunku) pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne – stan na 31 grudnia 2004 r.



W grupie pracowników legitymujących się wyższym wykształceniem, 79 osób posiadało stopień naukowy doktora, zaś 43 ukończyły Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

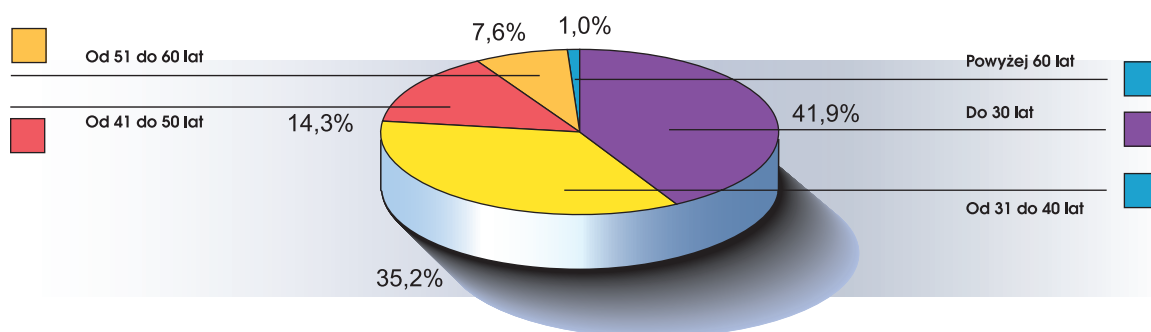
Pracownicy nowo przyjęci

Do pracy w NIK przyjęto w 2004 r. 127 osób (w wymiarze 125 etatów), w tym 105 na stanowiska kontrolerskie. Spośród osób przyjętych do pracy, 78 zatrudniono w delegaturach NIK, 27 – w departamentach kontrolnych, 2 – w departamentach wspomagania postępowania kontrolnego, 20 – w departamentach wykonujących zadania z zakresu organizacji i obsługi.

Strukturę wieku pracowników przyjętych do pracy w 2004 r. na stanowiska pracy związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych ilustruje diagram Nr 3.

Diagram 3.

Struktura wieku pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne przyjętych do pracy w 2004 r.

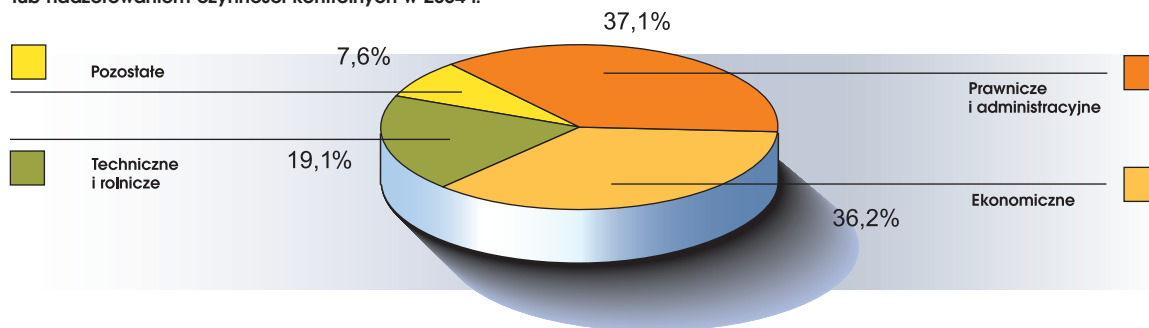


Spośród osób przyjętych w 2004 r. na stanowiska pracy związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych większość (77,1%) nie przekroczyła 40 roku życia.

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

Diagram 4.

Struktura wykształcenia wyższego (wg kierunku) osób przyjętych na stanowiska związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych w 2004 r.



Spośród osób przyjętych w 2004 r. na stanowiska pracy związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych, 73,3% legitymuje się wykształceniem prawniczym, administracyjnym lub ekonomicznym.

Zasady naboru kandydatów do kadry kontrolerskiej

W 2004 r. stosowano, wprowadzone rok wcześniej, nowe zasady naboru kandydatów do pracy na stanowiska kontrolerskie. Stanowią one praktyczną realizację norm konstytucyjnych, według których obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach^{16/}. Zasady te spełniają także międzynarodowe standardy kontroli INTOSAI i *Standardy kontroli NIK*, według których najwyższy organ kontroli powinien przyjąć zasady i procedury zapewniające nabór kompetentnego personelu.

Zgodnie ze *Standardami polityki kadrowej*, nabór pracowników na stanowiska związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych prowadzony jest w sposób umożliwiający pozyskanie kadry kompetentnej i zaangażowanej. Przyjęto zasadę, że kandydaci na kontrolerów powinni wykazywać się ponadprzeciętną wiedzą i umiejętnościami oraz mieć niezbędne doświadczenie zawodowe. Nabór prowadzony jest w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego, realizowanego na podstawie publicznego ogłoszenia. Postępowanie mające na celu sprawdzenie wiedzy, kwalifikacji i predyspozycji kandydatów do pracy oraz wskazanie kandydatów, którzy optymalnie spełniają ustanowione kryteria, prowadzi w trybie konkursu komisja ds. naboru pracowników. Podstawą naboru są opisy stanowisk sporządzone przez dyrektorów jednostek organizacyjnych i zaakceptowane przez nadzorujących członków kierownictwa Izby. Ostateczną decyzję o zatrudnieniu podejmuje Prezes NIK.

Standardy kontroli NIK wymagają od kandydatów dużej wiedzy i doświadczenia niezbędnego do wykonywania zawodu kontrolera. Determinują tym samym pożądany profil przygotowania zawodowego – zatrudniane są głównie osoby z wykształceniem ekonomicznym, prawniczym i administracyjnym. Uwzględnia się też inne przydatne kwalifikacje, m.in.: doświadczenie zawodowe z pracy w organach administracji publicznej i komórkach kontrolnych (audytu), posiadanie doktoratu, ukończenie studiów podyplomowych o przydatnym profilu, aplikację w zawodach prawniczych, a także znajomość języków obcych.

Zarządzeniem z 1 lipca 2003 r., które weszło w życie z dniem podpisania, Prezes NIK ustalił szczegółowe zasady i tryb naboru do pracy na stanowiskach kontrolerskich^{17/}. Postanowienia o naborze zaczęły obowiązywać od 1 września 2003 r.

Nabór kandydatów spoza Izby do pracy na stanowiska związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych (tzw. *nabór zewnętrzny*) odbywał się w 2004 r. w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego, prowadzonego na podstawie publicznego ogłoszenia w dzienniku *Rzeczpospolita*, na stronie internetowej NIK i w *Biuletynie Służby Cywilnej*.

Postępowanie kwalifikacyjne składało się z trzech etapów i obejmowało: wstępną ocenę ofert, testowe sprawdzenie znajomości języków obcych i predyspozycji do pracy w NIK oraz rozmowę kwalifikacyjną z wybranymi kandydatami.

Pierwszy nabór na 40 wolnych stanowisk w 18 jednostkach organizacyjnych ogłoszono 1 czerwca. Wpłynęło 957 ofert. Komisja, po ich analizie, wytypowała do II etapu postępowania kwalifikacyjnego 149 kandydatów. Podstawą wyboru była zgodność ofert z wymaganiami stawianymi kandydatom w opisie stanowisk oraz udokumentowane doświadczenie zawodo-

^{16/} Por. art. 60 Konstytucji RP.

^{17/} Zostały one znowelizowane zarządzeniem Prezesa NIK z dnia 24 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu naboru kandydatów do pracy na niektórych stanowiskach w NIK.

we i dodatkowe kwalifikacje. Do II etapu przystąpiło 125 kandydatów. Do dalszych rozmów kwalifikacyjnych wytypowano 88 z nich. Po ich przeprowadzeniu komisja zarekomendowała zatrudnienie 59 osób. Propozycje te zostały zaakceptowane przez Prezesa NIK.

Drugi nabór na 30 wolnych stanowisk w 12 departamentach i delegaturach ogłoszono 15 października. Po analizie 400 ofert komisja wytypowała do II etapu postępowania kwalifikacyjnego 99 osób, spośród których 89 przystąpiło do tego postępowania. Do rozmów kwalifikacyjnych komisja wytypowała 54 osoby. Po ich przeprowadzeniu komisja zarekomendowała zatrudnienie 30 kandydatów. Prezes NIK zaakceptował te kandydatury.

W 2004 r. przeprowadzony został ponadto tzw. *nabór wewnętrzny* spośród pracowników NIK. Pierwszy nabór na stanowiska związane z nadzorowaniem lub wykonywaniem czynności kontrolnych ogłoszono 9 kwietnia 2004 r. na 49 wolnych etatów w 18 departamentach i delegaturach. Oferty złożyło 26 osób, z których 12 komisja wytypowała do rozmów kwalifikacyjnych. W wyniku postępowania kwalifikacyjnego komisja zarekomendowała Prezesowi NIK 11 pracowników ubiegających się o zmianę stanowiska lub stanowiska i jednostki organizacyjnej. Propozycje zostały zaakceptowane przez Prezesa NIK. Drugi nabór, na 12 wolnych etatów w 6 jednostkach, ogłoszono 17 września 2004 r. Oferty złożyło 6 pracowników. Po rozmowach kwalifikacyjnych komisja zarekomendowała 5 pracowników do zmiany stanowiska Prezesowi NIK, który zaakceptował te propozycje.

W 2004 r. wprowadzono także zasadę obsady stanowisk dyrektorów i wicedyrektorów jednostek organizacyjnych w drodze konkursu. Postępowanie konkursowe przeprowadzono w oparciu o rozwiązania przyjęte w zarządzeniu Prezesa NIK z 26 lipca 2004 r. W dniu 20 sierpnia 2004 r. Prezes NIK ogłosił konkurs na stanowiska dyrektorów trzech delegatur (w Gdańsku, Szczecinie i Zielonej Górze), wicedyrektorów dwóch departamentów kontrolnych (Budżetu i Finansów oraz Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji) oraz wicedyrektorów dwóch delegatur (w Łodzi i Warszawie). Do konkursu zgłosiło się 20 pracowników. Komisja oceniała kandydatów na podstawie ich wykształcenia, kwalifikacji, ocen okresowych, przebiegu dotychczasowej pracy w NIK, predyspozycji do pracy na określonym stanowisku i przeprowadzonej rozmowy kwalifikacyjnej. W wyniku postępowania kwalifikacyjnego komisja wskazała 3 osoby na stanowiska dyrektorów i 4 – na stanowiska wicedyrektorów (osoby te zostały zatrudnione na ww. stanowiskach).

Odejścia z pracy

W 2004 r. z pracy w NIK, w większości w związku z nabyciem prawa do emerytury (71,2%), odeszły 104 osoby zatrudniane na 99,9 etatach (w tym 75 osób ze stanowisk kontrolerskich). Odejścia z pracy – według przyczyn i w porównaniu z 2003 r. – ilustrują dane przedstawione w tabeli Nr 3.

Tabela 3.

Odejścia z pracy w NIK w latach 2003-2004 – według przyczyn					
Lp.	Przyczyny odejścia z pracy	2003 r.		2004 r.	
		Liczba osób	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba osób	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Nabycie uprawnień do emerytury	59	66,3	74	71,2
2.	Porozumienie stron	9	10,1	11	10,6
3.	Wypowiedzenie stosunku pracy przez NIK	4	4,5	3	2,9
4.	Wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika	1	1,1	2	1,9
5.	Upływ terminu, na jaki zawarto umowę	6	6,8	7	6,7
6.	Bez wypowiedzenia*/	5	5,6	5	4,8
7.	Wygaśnięcie stosunku pracy – śmierć pracownika	5	5,6	2	1,9
Razem		89	100,0	104	100,0

*/ Z winy pracownika (4 osoby), wyczerpanie okresu zasiłkowego – przejście na rentę (1 osoba).

Rozwój zawodowy pracowników

Podstawowe cele

Dbałość o rozwój zawodowy kontrolerów przez ich stałe dokształcanie i doskonalenie zawodowe – jak przyjęto w *Strategii NIK* – ma służyć zapewnieniu właściwego wykonywania zadań kontrolnych i realizacji wyznaczonych celów. *Standardy polityki kadrowej NIK* uznają kwalifikacje i umiejętności pracowników uczestniczących w procesie kontrolnym za istotny czynnik, od którego zależy jakość kontroli. Gwarancją wysokiego standardu pracy jest więc stałe rozwijanie biegłości kontrolerów przez edukację i szkolenie, co jest warunkiem dysponowania kompetentną i zaangażowaną kadrą pracowniczą. NIK stwarza możliwości rozwoju swoim pracownikom, gwarantując wymianę doświadczeń zawodowych, uzupełnianie wiedzy i umiejętności oraz ustawiczne doskonalenie metodyki kontroli.

W celu realizacji *Standardów*, a także postanowień *Kodeksu etyki kontrolera*, zgodnie z którymi powinnością kontrolera jest stałe doskonalenie swojej wiedzy zawodowej, umiejętności, skuteczności i jakości pracy, w NIK dąży się do tego, aby uczestniczył on w szkoleniach specjalistycznych, w rocznym wymiarze 30 godzin – w zakresie i terminach uzgodnionych z przełożonym.

Organizacja, zakres i formy działalności szkoleniowej

Działalność szkoleniowa prowadzona jest w dwóch podstawowych formach: aplikacji kontrolerskiej i stałego doskonalenia zawodowego.

Celem *aplikacji kontrolerskiej* jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracowników do wykonywania i nadzorowania czynności kontrolnych. Ponadto pracownicy NIK mają możliwość uzupełniania lub systematyzowania zdobytej wiedzy i umiejętności – w ramach *stałego doskonalenia zawodowego*. W celu ułatwienia wyboru odpowiednich form szkolenia opracowywana jest *Oferta szkoleniowa dla pracowników NIK*. Szkolenia podlegają analizie i ocenie z punktu widzenia uzyskanych rezultatów, a wynikające z nich wnioski są wykorzystywane do doskonalenia *Oferty* i sposobu przeprowadzania kolejnych szkoleń.

Formami *stałego doskonalenia zawodowego* są m.in.: kierowanie na studia doktoranckie i podyplomowe, nauka języków obcych, staże zagraniczne w najwyższych organach kontroli innych państw, szkolenia tematyczne, w tym związane z obowiązkami ustawowymi (ochrona informacji niejawnych, bhp). Należą także do nich okresowe narady szkoleniowe i organizowane w związku z podejmowaniem określonych kontroli. Uczestnictwo w nich służy wyjaśnianiu wątpliwości związanych z realizacją programów kontroli, ujednoliceniu podejścia kontrolnego, wymianie doświadczeń.

Dane charakteryzujące udział pracowników NIK w poszczególnych formach szkolenia organizowanego wewnątrz instytucji zamieszczono w tabeli Nr 4.

Tabela 4.

Pracownicy objęci poszczególnymi formami szkolenia i dokształcania zawodowego organizowanego w NIK w latach 2003-2004					
		2003 r.		2004 r.	
Lp.	Wyszczególnienie – formy szkolenia i dokształcania	Liczba osób**/	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba osób**/	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Aplikacja kontrolerska	142	3,0	173	3,9
2.	Nauka języków obcych (lektoraty w NIK)	351	7,5	279	6,3
3.	Szkolenia tematyczne	1.002	21,5	1.181	26,8
3.1.	w tym dotyczące integracji europejskiej	163	3,5	212	4,8
4.	Narady szkoleniowe**/	896	19,2	460	10,4
5.	Narady przed- i śródkontrolne	1.707	36,6	1.725	39,1
6.	Ochrona informacji niejawnych	333	7,1	322	7,3
7.	Bezpieczeństwo i higiena pracy	238	5,1	275	6,2
Razem		4.669	100,0	4.415	100,0

**/ Poszczególni pracownicy korzystają w ciągu roku z wielu form szkolenia i dokształcania zawodowego. **/ W departamentach i delegaturach

W tabeli Nr 5 przedstawiono natomiast dane dotyczące udziału pracowników NIK w poszczególnych formach szkolenia organizowanego poza instytucją.

Tabela 5.

Pracownicy objęci poszczególnymi formami szkolenia i dokształcania zawodowego organizowanego poza NIK w latach 2003-2004					
		2003 r.		2004 r.	
Lp.	Rodzaj zajęć szkoleniowych	Liczba osób	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba osób	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Studia doktoranckie, podyplomowe i inne	38	7,4	45	10,0
2.	Szkolenia specjalistyczne	374	73,0	308	68,1
3.	Nauka języków obcych (lektoraty poza NIK)	88	17,2	95	21,0
4.	Aplikacje w zawodach prawniczych	4	0,8	1	0,2
5.	Stáže zagraniczne	8	1,6	3	0,7
Razem		512	100,0	452	100,0

Aplikacja kontrolerska

Udział w szkoleniu aplikacyjnym zapewnia kontrolerom właściwe przygotowanie merytoryczne i fachowe niezbędne do prowadzenia postępowania kontrolnego. Zgodnie ze *Standardami NIK*, kontrolerzy odbywają aplikację w początkowym (trzyletnim) okresie zatrudniania ich na podstawie umowy o pracę. Pozytywne zdanie egzaminu przed komisją powołaną w NIK jest podstawą do nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania.

Poza szkoleniem teoretycznym, aplikacja obejmuje wykonywanie przez aplikantów zadań praktycznych pod nadzorem opiekunów i samokształcenie. Opiekunowie aplikantów są wyznaczeni spośród pracowników macierzystej jednostki organizacyjnej, mających niezbędne doświadczenie i pożądane predyspozycje. Każde szkolenie z zakresu aplikacji kończy się egzaminem przed komisją powołaną przez Prezesa NIK.

W czasie dwunastomiesięcznego szkolenia, obejmującego ok. 400 godzin wykładów, seminariów i ćwiczeń, kandydaci na kontrolerów uczestnicząc w zajęciach warsztatowych nabywają umiejętności dokumentowania ustaleń kontroli, sporządzania podstawowych dokumentów w postępowaniu kontrolnym, posługiwania się odpowiednim instrumentarium prawnym. Doskonają lub uzupełniają wiedzę z zakresu systemu kontroli w Polsce i wybranych zagadnień kontroli państwowej w innych krajach, organizacji NIK i jej zadań jako naczelnego organu kontroli państwowej. Poznają podstawy rachunkowości, zaznajamiają się z analizą i badaniem bilansu, sprawozdawczością, wybranymi zagadnieniami ekonomii i systemu gospodarczego, kontrolą finansową i audytem. Program szkolenia aplikacyjnego obejmuje także wybrane problemy z niektórych gałęzi prawa (w tym zarys prawa Unii Europejskiej), elementy informatyki przydatne w postępowaniu kontrolnym, a także podstawy psychologii i socjologii.

W 2004 r., w teoretycznym szkoleniu aplikacyjnym uczestniczyło również – za zgodą Prezesa NIK – 13 pracowników komórek kontrolnych w urzędach administracji rządowej i samorządowej (m.in. z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstw: Kultury i Sztuki, Edukacji Narodowej i Sportu, Środowiska, Głównego Inspektoratu Weterynarii, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Urzędu m.st. Warszawy).

Szkolenia tematyczne (specjalistyczne)

W 2004 r. organizowano, m.in. przy współudziale wykładowców ze Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Urzędu Zamówień Publicznych, cykle *szkoleń specjalistycznych*. Udział w tej formie szkolenia miał na celu pogłębienie merytorycznej wiedzy jego uczestników o obszarach podlegających kontroli NIK, a także nabycie nowych umiejętności.

Tematyka szkoleń specjalistycznych dotyczyła niektórych dziedzin prawa, głównie prawa Unii Europejskiej, relacji między prawem krajowym i wspólnotowym. Obejmowała też: rachunkowość budżetową, funkcjonowanie kontroli i audytu wewnętrzne-

go, prawną regulację umów w obrocie gospodarczym, działalność spółek prawa handlowego, funkcjonowanie Unii Europejskiej, z uwzględnieniem wykorzystania i rozliczania funduszy unijnych, udzielanie zamówień publicznych, w tym europejskie procedury przetargowe, organizację, funkcjonowanie i zadania administracji publicznej.

W 2004 r., zwłaszcza w okresie bezpośrednio poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii, zorganizowano też cykl szkoleń, przygotowujących pracowników Izby do integracji. Ich tematyka obejmowała:

- *Protokół dyplomatyczny (i administracyjno-dyplomatyczny)* – zajęcia prowadził dyplomata – b. ambasador RP w Wiedniu, kierownik Katedry Prawa Europejskiego Szkoły Głównej Handlowej;
- *Finansowe, polityczne i decyzyjne aspekty uczestnictwa państwa członkowskiego w budżecie Unii Europejskiej* – w szkoleniu uczestniczyło 100 pracowników, a prowadzili je profesorowie ekonomii: z Uniwersytetu w Lizbonie (i Uniwersytetu w Aveiro, równocześnie doradca Komisji Europejskiej w dziedzinie ekonomii i bankowości) oraz z uniwersytetów w Medynie i Aveiro. Jego zakres tematyczny obejmował: nową politykę makro-ekonomiczną w obszarze rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, unię ekonomiczną i monetarną, zagadnienia dotyczące Europejskiego Banku Centralnego, polityki krajowej i budżet Unii – na przykładzie Portugalii, a także Politykę Regionalną i Spójności Ekonomicznej oraz Socjalną.
- *Budżet Unii Europejskiej – konstrukcja, wykonanie, procedury* – w szkoleniu udział wzięło 90 pracowników, a prowadził je doradca w zakresie finansów Komisji Europejskiej, Departamentu Budżetu w Ministerstwie Finansów Szwecji, jednocześnie konsultant Banku Światowego, OECD^{18/}, SIDA^{19/} i UNDP^{20/}. Szkolenie obejmowało podstawowe problemy polityki podatkowej oraz zagadnienia związane z budżetem Unii Europejskiej.

W 2004 r. przeprowadzono także cykl 13 szkoleń tematycznie związanych z ochroną informacji niejawnych i danych osobowych. Dotyczyły one m.in. interpretacji niektórych przepisów *ustaw o ochronie informacji niejawnych* i *o ochronie danych osobowych*, zasad prowadzenia rejestrów dokumentów z tego rodzaju informacjami, a także innych tajemnic prawnie chronionych.

Nauka języków obcych

Nauka odbywa się w formach lektoratów i indywidualnych konwersacji organizowanych w NIK. Pracownicy uczestniczyli także w kursach organizowanych przez instytuty i szkoły językowe oraz w zagranicznych kursach językowych. Dane ilustrujące udział pracowników w szkoleniach językowych zamieszczono w tabeli Nr 6.

Tabela 6.

Pracownicy NIK objęci w latach 2003-2004 poszczególnymi formami szkolenia językowego							
		Liczba osób					
Lp.	Lektoraty	NIK		Poza NIK		Razem	
		2003 r.	2004 r.	2003 r.	2004 r.	2003 r.	2004 r.
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Angielski	305	232	68	81	373	313
2.	Niemiecki	28	25	11	9	39	34
3.	Francuski	18	18	9	5	27	23
4.	Rosyjski	–	3	–	–	–	3
5.	Hiszpański	–	1	–	–	–	1
Razem		351	279	88	95	439	374

Studia doktoranckie i podyplomowe, aplikacje w zawodach prawniczych

W 2004 r. 45 pracowników NIK podjęło lub kontynuowało studia doktoranckie i podyplomowe, głównie w celu poszerzenia i pogłębienia wiedzy z zakresu: ekonomii, prawa, zarządzania, finansów, bankowości, rachunkowości, audytu i kontroli wewnętrznej. Ponadto jeden pracownik z przygotowaniem i doświadczeniem prawniczym rozpoczął pozaetatową aplikację sądową.

18/ OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

19/ SIDA – Szwedzka Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego.

20/ UNDP (ang. United Nations Development Programme) – Program Rozwoju ONZ.

Staże zagraniczne

W 2004 r. odbyło lub rozpoczęło staże zagraniczne w organach Unii Europejskiej i w europejskich organach kontroli 3 pracowników. Realizacja wspólnych projektów z urzędami najwyższych organów kontroli państw europejskich sprzyjała zdobywaniu i pogłębianiu wiedzy o tych organach. Kontakty – oprócz poznania sposobu i metod funkcjonowania tych urzędów – przyczyniały się też do wykorzystania doświadczeń partnerów zagranicznych w działalności Izby.

Narady przedkontrolne i śródkontrolne

Standardy NIK stanowią, że kontrolę należy przygotować tak, aby zapewnić uzyskanie wysokiej jakości pracy, w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny oraz zgodny z planami pracy NIK. Jeżeli jej przeprowadzenie wymaga specjalistycznego przygotowania, organizowane są specjalne zajęcia szkoleniowe dla kontrolerów, którzy będą w niej uczestniczyć.

Głównymi formami szkoleniowymi przygotowującymi kontrolerów do efektywnej realizacji zadań kontrolnych są – według przyjętego w NIK tradycyjnego nazewnictwa – narady przed- i śródkontrolne. Przed podjęciem kontroli, w gronie kontrolerów jest więc dyskutowana i kształtowana metodyka kontroli, aby maksymalnie usprawnić jej przebieg. Następnie w czasie trwania postępowania – w gronie tych samych kontrolerów zaangażowanych we wspólne badania – wymieniane są doświadczenia dotyczące problemów najistotniejszych z punktu widzenia celu kontroli. W 2004 r. w 65 naradach przed- i śródkontrolnych udział wzięło 1.725 kontrolerów. Każdy z nich przeznaczył na tego typu szkolenie około 17 godzin w ciągu roku.

Narady okresowe

W zorganizowanych w 2004 r. naradach okresowych uczestniczyło 460 kontrolerów (każdy z nich odbył ok. 10 godzin szkolenia). Narady te ukierunkowane były głównie na doskonalenie metodyki kontroli i podnoszenie jakości pracy pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne.

Pozostałe szkolenia

Intensywnie szkoleni byli także pracownicy departamentów wykonujących zadania z zakresu organizacji i obsługi. Pracownicy ochrony z Departamentu Ochrony Informacji Niejawnych uczestniczyli w szkoleniach z musztry, samoobrony, technik interwencyjnych i strzeleckim, zaś pracownicy Wydziału Informatyki w szkoleniach z zakresu wykorzystania rozwiązań i technik informatycznych: zarządzania router'ami w sieci WAN, programowania w języku Delphi 8, metodyki prowadzenia projektów PRINCE 2, ITIL^{21/} – zarządzania usługami IT w organizacji, a także w szkoleniu z zakresu systemu zabezpieczeń w autoryzowanym Centrum CheckPoint.

W 2004 r. rozpoczęto, przeznaczone dla pracowników Izby, szkolenie z zakresu obsługi komputera (kończące się otrzymaniem certyfikatu ECDL^{22/}). Organizowane jest cyklicznie i obejmuje: podstawy technik informatycznych, użytkowanie komputerów, przetwarzanie tekstów, korzystanie z arkuszy kalkulacyjnych, baz danych, grafiki prezentacyjnej oraz usług w sieciach informatycznych. Certyfikat poświadczają, że jego posiadacz zdał egzamin dotyczący podstawowych pojęć technologii informatycznej i 6 egzaminów praktycznych sprawdzających umiejętność obsługi komputera.

Stosownie do przepisów *Kodeksu pracy*, organizowane były także szkolenia z zakresu bhp – *wstępne* i *okresowe*. W 2004 r. instruktążem ogólnym objęto 53 nowo zatrudnione osoby; w ramach szkoleń podstawowych przeszkolono natomiast 37 osób, zaś ze szkoleń okresowych skorzystały 74 osoby.

Ocena efektywności zajęć szkoleniowych

Regułą jest systematyczna ocena zajęć szkoleniowych, realizowana przez ankietowanie uczestników w odniesieniu do stopnia osiągnięcia celów szkolenia. Ankietowani wypowiadają się na temat uporządkowania przekazywanej wiedzy, precyzji i jasności w prezentacji materiału, merytorycznego przygotowania wykładów do zajęć i ich kontaktu z uczestnikami. Ocena stanowi jednocześnie element kontroli i podstawę do analizy służącej dokonywaniu zmian w programach szkoleniowych i doborze osób prowadzących zajęcia. Opisany sposób postępowania jest konsekwencją realizacji zasad określonych w *Standar-*

21/ ITIL (ang. Information Technology Infrastructure Library).

22/ ECDL (ang. European Computer Driving Licence).

dach kontroli NIK, zgodnie z którymi niezbędne jest przeprowadzanie oceny i analizy osiągniętych rezultatów działalności szkoleniowej, a wynikające z tego wnioski powinny być wykorzystane do stałego doskonalenia programu i sposobu przeprowadzania szkoleń. Ocenę efektywności zajęć w ub.r. wykorzystano w pracach nad *Ofertą szkoleniową na 2005 r.*, dokonując niezbędnych modyfikacji proponowanych programów szkoleń.

Biblioteka

Księgozbiór, liczący pod koniec 2004 r. 18,2 tys. woluminów książek i periodyków specjalistycznych, był dostosowany tematycznie i rodzajowo do specyfiki działalności Izby. Zbiory, m.in. z dziedziny prawa, ekonomii, kontroli państwowej w Polsce i za granicą, finansów, organizacji i zarządzania, a także poświęcone harmonizacji prawa polskiego z prawem unijnym oraz mające tematyczny związek z Unią Europejską i prawem międzynarodowym, udostępniano pracownikom i wszystkim zainteresowanym. Korzystali z nich także pracownicy naukowcy wyższych uczelni i studenci.

Biblioteka dysponuje zbiorami *Dziennika Ustaw*, *Monitora Polskiego* i resortowych aktów prawnych – od 1918 r. Zapewniła też prenumeratę dzienników urzędowych, czasopism, wydawnictw GUS, a także niektórych periodyków z dziedziny prawa i finansów, jak również ich dystrybucję do jednostek organizacyjnych i osób bezpośrednio zainteresowanych zawodowo określonymi publikacjami. Współpracowała także na bieżąco z krajowymi wydawnictwami, księgarniami i redakcjami. W ramach wypożyczeń międzybibliotecznych najczęściej korzystano ze zbiorów Biblioteki Narodowej. Działalność biblioteki w 2004 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, ilustrują dane przedstawione w tabeli Nr 7.

Tabela 7.

Podstawowe dane dotyczące biblioteki fachowej w NIK w latach 2003-2004				
Lp.	Wyszczególnienie	2003 r.	2004 r.	Wskaźnik w procentach (4:3)
1	2	3	4	5
1.	Wydatki na zakup książek, prenumeratę dzienników urzędowych, czasopism i prasy (wartość - w tys. zł)	428,1	414,7	96,9
2.	Liczba woluminów pozycji książkowych i periodyków specjalistycznych (w tys. - stan na 31 grudnia)	15,9	18,2	114,5
3.	Prenumerata (liczba tytułów) ogółem, w tym:	214	234	109,3
3.1.	- dzienniki urzędowe	20	21	105,0
3.2.	- czasopisma fachowe	187	204	109,1
3.3.	- prasa codzienna	7	9	128,6
4.	Wydawnictwa GUS (liczba tytułów)	120	73**/	60,8
5.	Zarejestrowani czytelnicy korzystający ze zbiorów (liczba - stan na 31 grudnia)	599	603	100,7
6.	Księgozbiór fachowy (wartość w tys. zł - stan na 31 grudnia)**/	397,3	482,6	121,5

*/ Z dokumentami w formie elektronicznej. **/ Zmniejszenie prenumeraty spowodowane większą dostępnością wydawnictw na stronach internetowych GUS.

Współpraca międzynarodowa

5.

**Międzynarodowa
Organizacja
Najwyższych Organów
Kontroli**

**Europejska
Organizacja
Najwyższych Organów
Kontroli**

**Współpraca
z Europejskim
Trybunałem
Obrachunkowym**

**Komitety Kontaktowe
prezesów najwyższych
organów kontroli
państw UE i ETO**

**Współpraca
najwyższych organów
kontroli krajów
przystępujących
i kandydujących do UE**

**Współpraca
z Międzynarodową
Radą Audytorów NATO**

**Kontakty bilateralne
i multilateralne**

Do maja 2004 r. działalność Izby w tej sferze koncentrowała się na przygotowaniu do funkcjonowania w warunkach zbliżającego się członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Realizacji tego celu służyła współpraca z analogicznymi instytucjami krajów przystępujących i kandydujących do Unii oraz z Europejskim Trybunałem Ob Rachunkowym. Po wstąpieniu Polski do Unii, NIK aktywnie funkcjonuje w Komitecie Kontaktowym prezesów najwyższych organów kontroli UE i ETO, który powołany został w celu ułatwienia współpracy narodowych organów kontroli państw członkowskich i Trybunału.

NIK nie zaniedbywała także tradycyjnie dobrej i efektywnej współpracy z organizacjami zrzeszającymi najwyższe organy kontroli INTOSAI i EUROSAI oraz z innymi instytucjami i organizacjami europejskimi. Utrzymywała także aktywne kontakty bilateralne i multilateralne. Do priorytetowych dziedzin współpracy międzynarodowej w 2004 r., podobnie jak i w latach poprzednich, należały: kontrola środowiska, funduszy unijnych i obronności, współpraca transgraniczna i regionalna, wymiana doświadczeń z krajami Europy Środkowej i Wschodniej w zakresie doskonalenia i rozwoju standardów, metodyki kontroli i systemu szkoleń kontrolerów.

W roku sprawozdawczym kontakty zagraniczne były równie intensywne, jak w roku poprzednim. Świadczą o tym m.in. dane o udziale przedstawicieli Izby w seminariach, szkoleniach, konferencjach i spotkaniach eksperckich odbywających się za granicą – łącznie 135 osób (w 2003 r. – 127 osób). W podobnych przedsięwzięciach zorganizowanych przez Izbę udział wzięło 140 przedstawicieli organów kontroli z innych krajów (w 2003 r. – 193 osoby).

Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)

Istotnym aspektem działalności NIK w ramach INTOSAI^{23/} jest udział w pracach grup roboczych i komitetów. Izba jest członkiem zarządu Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska i aktywnie uczestniczy w jej pracach. Na przełomie stycznia i lutego 2004 r. przedstawiciele NIK brali udział w posiedzeniu komitetu sterującego grupy w Limie, gdzie m.in. przedstawili osiągnięcia Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska, której Izba jest koordynatorem. W czerwcu, w Brazylii, reprezentanci Izby wzięli udział w IX Spotkaniu grupy oraz w międzynarodowej konferencji nt. kontroli środowiska. Podczas spotkania strona polska przedstawiła referat obrazujący doświadczenia Izby w prowadzeniu równoległych kontroli środowiska, a także sprawozdanie z działalności Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska.

Przedstawiciele Izby uczestniczyli również w XIII spotkaniu Komitetu INTOSAI ds. Informatyki i seminarium nt. kontroli efektywności, które odbyły się w kwietniu ub.r. w Moskwie. Wzięli też udział w spotkaniu Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Prywatyzacji w Bułgarii i posiedzeniu Grupy Roboczej INTOSAI ds. Standardów Kontroli na Węgrzech.

W październiku ub.r. w Budapeszcie odbył się XVIII Kongres INTOSAI. Uczestniczyli w nim szefowie najwyższych organów kontroli ze 135 krajów. Oprócz uczestnictwa w głównych sesjach plenarnych, polska delegacja pod przewodnictwem Prezesa NIK wzięła udział w spotkaniach Komitetu INTOSAI ds. Informatyki, Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska i spotkaniu szefów najwyższych organów kontroli należących do EUROSAI. Podczas spotkania Prezes NIK poinformował, że wniosek Izby dotyczący zorganizowania w 2008 r. w Polsce VII Kongresu EUROSAI, został formalnie przyjęty przez zarząd tej organizacji i będzie przedłożony VI Kongresowi EUROSAI w Bonn wiosną 2005 r.

^{23/} INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. Polska nazwa: Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli. Organizacja afiliowana przy ONZ, której celem jest wymiana doświadczeń w sferze kontroli państwowej. Zrzesza organy kontroli z około 180 krajów świata. Utworzona została w 1953 r. Jej członkami są organy kontroli, które na mocy ustaw są zobowiązane do kontroli finansów publicznych w państwach będących członkami ONZ, bądź jednej ze specjalistycznych agencji ONZ.

Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI)

W 2004 r., podobnie jak w ubiegłych latach, Izba bardzo aktywnie działała na forum EUROSAI^{24/}. Z uwagi na to zaangażowanie NIK nadal jest zapraszana do udziału pracach zarządu, mimo że nie wchodzi w jego skład. We wrześniu 2004 r. Prezes NIK wziął udział w dorocznym posiedzeniu zarządu, które odbyło się w Wilnie. Strona polska zaprezentowała działalność Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska i Grupy Wyszehradzkiej, a także przedstawiła *Wytyczne jakości kontroli*.

Począwszy od 1999 r., NIK koordynuje pracę Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska. Do zadań grupy należy m.in. inspirowanie i inicjowanie kontroli z zakresu ochrony środowiska. W minionym roku, w kwietniu – w Kopenhadze oraz w listopadzie – w Poczdamie, odbyły się spotkania przedstawicieli najwyższych organów kontroli państw – stron *Konwencji helsińskiej*, biorących udział w drugiej, realizowanej z udziałem 8 krajów nadbałtyckich, równoległej kontroli wdrażania postanowień *Konwencji helsińskiej o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego*.

W listopadzie ub.r. delegacja pod przewodnictwem Prezesa NIK wzięła udział we współorganizowanym przez NIK III spotkaniu Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska w Sofii. W czasie spotkania, w którym uczestniczyli przedstawiciele 30 najwyższych organów kontroli, odbyło się seminarium pn. *Kontrola bioróżnorodności i ochrony zasobów naturalnych* (przedstawiciele Izby wygłosili referaty nt. realizacji tworzonej w krajach Unii Europejskiej sieci NATURA 2000 oraz wdrażania postanowień konwencji o różnorodności biologicznej z Rio de Janeiro) oraz omówiono zamierzenia na lata 2005-2007 – przyjęto strategię działania i plan komunikacji. Zapoznano się również z wynikami ankiety, które mają posłużyć do opracowania materiału dyskusyjnego nt. przygotowywania wspólnych raportów z międzynarodowych kontroli ochrony środowiska. W listopadzie ub.r. w Sofii odbyło się też IV spotkanie koordynatora i subkoordynatorów grupy (subkoordynatorami są najwyższe organy kontroli Francji, Holandii, Malty, Norwegii i Rumunii). Zebrani przyjęli plan pracy na 2005 r. Koordynator i subkoordynatorzy zaprezentują dorobek grupy podczas Kongresu w Bonn. Postanowiono także, że strona internetowa grupy (prowadzona przez NIK) zostanie poszerzona o forum dyskusyjne. Umożliwi to szybki kontakt między najwyższymi organami kontroli zainteresowanymi wymianą poglądów, doświadczeń i informacji niezbędnych w bieżącej działalności kontrolnej. Na stronie internetowej zamieszczane będą artykuły o działalności grupy i kontrolach podejmowanych przez jej członków, które ukazały się w prasie i fachowych czasopismach.

Przedstawiciele NIK uczestniczyli też aktywnie w pracach Komitetu Szkoleniowego EUROSAI. W listopadzie, w ośrodku NIK w Goławicach, odbyło się seminarium nt. kontroli cel i podatków, w którym wzięli udział przedstawiciele 22 najwyższych organów kontroli. Jego wyniki zostaną zaprezentowane podczas Kongresu w Bonn.

NIK została zaproszona przez Federalną Izbę Obrachunkową Niemiec do pełnienia funkcji sprawozdawcy jednego z tematów Kongresu EUROSAI w Bonn: *Kontrola przychodów publicznych – podejścia kontrolne i wpływ kontroli* i przewodniczy grupie powołanej do przygotowania właściwej sesji tematycznej Kongresu. We współpracy z najwyższymi organami kontroli Niemiec, Francji i Rumunii, Izba przygotowała obszerny referat wiodący, który był podstawą dla referatów krajowych przekazanych następnie do NIK przez większość członków EUROSAI. Wszystkie te materiały były bazą do sporządzenia referatu, który będzie stanowił punkt wyjściowy dyskusji na kongresie.

Przedstawiciele NIK biorą także udział w pracach grupy roboczej powołanej do przygotowania Kongresu EUROSAI. Jej spotkania odbyły się w minionym roku trzykrotnie: w styczniu – w Bonn, w lutym – w Warszawie oraz w październiku – w Hadze.

W maju, na wspólnym seminarium EUROSAI-OLACEFS^{25/} w Londynie pn. *Audyt w XXI wieku*, delegacja pod przewodnictwem Prezesa NIK zaprezentowała doświadczenia Izby nt. elektronicznej administracji (*e-government*). W marcu ub.r. eksperci Izby wzięli także udział w II Spotkaniu Grupy Roboczej EUROSAI ds. Informatyki w Szwajcarii i szkoleniu w Sofii, zorganizowanym wspólnie przez Komitet Szkoleniowy EUROSAI oraz IDI^{26/}.

24/ EUROSAI – European Organization of Supreme Audit Institutions. Polska nazwa: Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli. Powstała w listopadzie 1990 r. jako europejska grupa regionalna Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI. W konferencji założycielskiej brała udział delegacja NIK.

25/ Organizacja Najwyższych Organów Kontroli Państw Ameryki Łacińskiej.

26/ IDI – INTOSAI Development Initiative. Grupa INTOSAI ds. Rozwoju.

Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym

Następstwem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej jest prawne zobowiązanie NIK do współpracy w prowadzeniu przez ETO^{27/} kontroli na terenie Polski. Relacje w tym zakresie istniały już wcześniej: od początku lat 90. Izba współdziałała z Trybunałem udzielając informacji i zapewniając asystę kontrolerów NIK w prowadzonych przez niego kontrolach wykorzystania pomocy przedakcesyjnej. Były to jednak kontakty oparte na ogólnych podstawach prawnych i służyły głównie nabywaniu doświadczeń.

Według prawa wspólnotowego^{28/} – *Kontrolę w państwach członkowskich przeprowadza się w powiązaniu z krajowymi instytucjami kontrolnymi ... Trybunał oraz krajowe instytucje kontrolne państw członkowskich współpracują na zasadzie wzajemnego zaufania, zachowując swoją niezależność. Instytucje te ... zawiadamiają Trybunał, czy zamierzają uczestniczyć w kontroli ... Krajowe instytucje kontrolne ... przekazują Trybunałowi, na jego żądanie, wszelkie dokumenty lub informacje niezbędne do wykonywania jego zadania.*

W świetle tych postanowień NIK zobowiązana jest do: wspomagania Trybunału w organizowaniu jego kontroli w Polsce, w tym do udzielania pomocy w kontaktach z krajowymi jednostkami kontrolowanymi, towarzyszenia kontrolerom ETO w ich czynnościach kontrolnych w Polsce, przekazywania dokumentów i informacji, m.in. pism sektorowych (zawierających ustalenia kontroli ETO) oraz ewentualnych opinii o nich między ETO a krajowymi jednostkami kontrolowanymi, analizy zjawisk badanych przez Trybunał, określania ryzyka powstawania nieprawidłowości ze strony administracji krajowej, bądź beneficjentów środków unijnych.

Zgodnie z decyzją Prezesa NIK, każda kontrola ETO na terenie Polski odbywa się w asyście kontrolerów NIK. W okresie od 1 maja 2004 r. ETO powiadomił Izbę o 4 kontrolach w Polsce: projektów PHARE Nr PL-0008.05.04 (24-29 października 2004 r.) oraz Nr PL 0003-01 i PL 0006-09 (24 stycznia-4 lutego 2005 r.), funkcjonowania służb celnych (18-26 listopada 2004 r.), systemów kontroli i nadzoru związanych z danymi nt. dochodu narodowego brutto (24-26 stycznia 2005 r.). NIK przekazała ponadto dokumenty i informacje, o które zwrócił się Trybunał, tj. informacje o kontrolach prognoz w zakresie podstawy VAT i DNB oraz płatności w zakresie środków własnych związanych z VAT i DNB, a także raporty akredytacji rolniczych agencji płatniczych.

Dodać należy, że w ub.r. 2 kontrolerów NIK odbyło pięciomiesięczne staże w ETO. Przedstawiciele NIK brali też udział w seminarium nt. funkcjonowania Trybunału.

Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO

Komitet jest organem pomocniczym UE, który działa w celu ułatwienia współpracy narodowych organów kontroli państw członkowskich i ETO^{29/}. Obejmuje ona przygotowywanie spraw przez grupy robocze złożone z ekspertów reprezentujących zainteresowane najwyższe organy kontroli, aprobowanie wyników pracy grup przez zebranie łączników reprezentujących wszystkie organy, a następnie podjęcie decyzji przez prezesów. Prezesi spotykają się raz w roku; ich spotkania są przygotowywane przez łączników.

Doroczne zebranie komitetu odbyło się w dniach 6-7 grudnia w Luksemburgu. Głównym tematem były propozycje Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii w sprawie określenia zasad jego działania. W dyskusji ujawniła się różnica poglądów co do charakteru komitetu. Zdaniem prezesa Trybunału Obrachunkowego Włoch – komitet to jedynie forum wspomagania ETO. Większość prezesów była jednak przeciwna tej interpretacji, przychylając się do poglądu prezesa NIK, że celem komitetu jest zarówno koordynowanie prac narodowych organów kontroli i ETO w kontroli środków unijnych, jak i współpraca między najwyższymi organami kontroli. Przyjęto rozwiązania kierunkowe, zobowiązując łączników

^{27/} European Court of Auditors, polski skrót: ETO. Trybunał kontroluje rozliczenia dochodów i wydatków Wspólnot i ich instytucji. Potwierdza wobec Parlamentu Europejskiego i Rady UE wiarygodność rozliczeń oraz zgodność z prawem i prawidłowość podstawowych transakcji. Po zamknięciu roku obrachunkowego sporządza roczne sprawozdanie, które przedkłada instytucjom Wspólnot.

^{28/} Por. art. 248 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

^{29/} W Deklaracji Nr 18 w sprawie Trybunału Obrachunkowego (załączonej do Traktatu z Nicei) zapisano, że *Konferencja wzywa Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz krajowe organy kontroli do poprawy ram i warunków ich współpracy przy jednoczesnym zachowaniu własnej autonomii. W tym celu prezes Trybunału może powołać komitet zajmujący się kontaktami z prezesami krajowych organów kontroli.*

do przygotowania na następne zebranie m.in. projektów: celów i zasad (misji) komitetu i jego regulaminu, roli organizatora kolejnego zebrania jako urzędującego przewodniczącego komitetu, zasad działania sekretariatu administracyjnego, który zostanie umieszczony w ETO.

W dyskusji poruszony został problem lepszego informowania Parlamentu Europejskiego i innych instytucji unijnych, jak i państw członkowskich (zwłaszcza parlamentów krajowych) o działalności komitetu oraz o rezultatach współpracy najwyższych organów kontroli i ETO. O braku wystarczającej wiedzy na ten temat wskazuje uchwała Parlamentu z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Wspólnot Europejskich w 2002 r. Sugeruje się w niej brak współdziałania najwyższych organów kontroli i ETO. Stąd też na wniosek Urzędu Kontroli Państwowej Danii podjęto uchwałę o potrzebie lepszego informowania Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych oraz zobowiązano łączników do zaproponowania szczegółowych rozwiązań w tej sferze.

Komitet uznał, że podniesiony przez Prezesa NIK problem zbyt późnego powiadamiania najwyższych organów kontroli państw członkowskich o kontrolach ETO powinien zostać rozpatrzony przez łączników, w celu przedstawienia na następnym zebraniu propozycji modyfikacji sposobu planowania tych kontroli.

Najwyższe organy kontroli Malty, Polski i Węgier opracowały, przy udziale SIGMA^{30/} i Trybunału Obrachunkowego Francji, *Wytyczne jakości kontroli*, zawierające zbiór zaleceń dotyczących bieżącej kontroli jakości postępowania kontrolnego, następnej oceny jakości, a także instytucjonalnych działań dla jej poprawy. Komitet zalecił stosowanie i popularyzację wytycznych i zobowiązał łączników do rozważenia możliwości kontynuowania działań w tym zakresie.

W informacji o pracach Grupy Roboczej ds. Funduszy Strukturalnych, której przewodniczy Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec, przedstawiono dane o przeprowadzonej kontroli równoległej. Jej celem było upewnienie się, czy państwa członkowskie stosują właściwą ścieżkę kontroli funduszy strukturalnych i prowadzą niezależne badania co najmniej 5% transakcji. Wiosną 2003 r. uzgodniono program kontroli zawierający katalog pytań, które najwyższe organy kontroli mogły wziąć pod uwagę przy układaniu własnych programów. Kontrole zostały przeprowadzone w 9 państwach. Wspólny raport zawiera stwierdzenie, że w większości państw stosuje się ścieżkę kontroli zgodną z rozporządzeniem Komisji Europejskiej. Ujawniono jedynie nieliczne przypadki odstępstw: brak pełnej dokumentacji przeprowadzonych kontroli oraz nierozróżnianie nieprawidłowości i mniejszych błędów. Stwierdzono także, że w większości państw prowadzenie i sporządzanie sprawozdań z kontroli 5% transakcji było zgodne z ww. rozporządzeniem. Zwrócono jednak uwagę na wieloznaczność przepisów wspólnotowych dotyczących funduszy strukturalnych, prowadzącą niekiedy do sprzecznej ich interpretacji.

W grudniu 2003 r. powołano, pod przewodnictwem Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii, kolejną grupę roboczą. Jej zakres działania obejmuje zarządzanie środkami unijnymi w państwach członkowskich i problematykę oceny zarządzania finansowego. Grupa przygotowała zalecenia, które mogą zachęcić najwyższe organy kontroli do prowadzenia kontroli w obszarze zarządzania środkami Unii Europejskiej.

Grupa Robocza ds. VAT (przewodnictwo rotacyjne: Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec, następnie Trybunał Obrachunkowy Włoch) opracowała *Wytyczne w sprawie prowadzenia kontroli systemów VAT*. Z rozesłanej ankiety wynika, że najwyższe organy kontroli kilku państw członkowskich nie mają pełnej możliwości kontroli organów zaangażowanych w zwalczanie nadużyć w zakresie tego podatku oraz nie dysponują, zupełnie lub częściowo, uprawnieniami do kontroli przebiegu indywidualnych spraw podatkowych. Większość najwyższych organów kontroli ma wprawdzie prawo badania nadużyć międzyunijnych, ale tylko 9 z nich może rozpatrywać indywidualne przypadki i wymieniać z innymi najwyższymi organami kontroli dane objęte tajemnicą podatkową. Komitet podkreślił znaczenie współpracy w prowadzeniu kontroli podatku VAT oraz zaproponował, aby wszystkie najwyższe organy kontroli rozwały, czy dysponują kompetencjami, które umożliwiają im udział w takiej współpracy, zaś jeśli okaże się to celowe – zwróciły się do odpowiednich władz krajowych o przyznanie im takich kompetencji.

Na zebraniu komitetu Prezes NIK przedstawił także informację o sposobie wyłaniania kandydatów na członków ETO w nowych państwach członkowskich, akcentując, iż w 5 państwach (Estonia, Łotwa, Polska, Słowenia i Węgry) istnieją przepisy regulujące, w całości lub części, procedurę wyłaniania takiego kandydata. Dotyczą one najczęściej obsadzania

30/ Por. przypis 13.

różnych stanowisk w instytucjach i komitetach UE, zwykle są wydane przez rząd – jest to albo ogólny regulamin rządu, do którego dodano postanowienia nt. sposobu wylaniania kandydatów do instytucji europejskich, albo też odrębne uchwały rządu uzupełniające regulamin.

Traktat ustanawiający Wspólnotę i uchwały Parlamentu Europejskiego określają wymagania, jakim muszą odpowiadać członkowie ETO: są wybierani spośród osób, które wchodziły lub wchodziły w swych państwach w skład organów kontroli zewnętrznej lub mają szczególne kwalifikacje do zajmowania tego stanowiska. W niektórych państwach dodano do tego dodatkowe kryteria. W większości państw najwyższe organy kontroli uczestniczyły – w różnych formach – w procesie wylaniania kandydata na członka ETO. W Polsce zastosowano procedurę konkursu publicznego wzorowaną na konkursach odbywanych dla innych stanowisk w służbie publicznej. Kandydata zgłoszonego przez rząd przesłuchała następnie Komisja Europejska Sejmu RP i wyraziła o nim opinię.

Współpraca z innymi instytucjami i organizacjami europejskimi

Z uwagi na zaangażowanie Izby na rzecz przeciwdziałania korupcji, ekspert NIK został zaproszony do udziału w światowym forum i sympozjum Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) poświęconym zapobieganiu i zwalczaniu korupcji w sektorze publicznym, które zostały zorganizowane odpowiednio we wrześniu i listopadzie w Paryżu. Grudniowa wizyta przedstawiciela SIGMA w NIK poświęcona była natomiast planom współpracy z najwyższymi organami kontroli Wielkiej Brytanii, Rumunii i Albanii.

Na przełomie września i października ub.r. przedstawiciel NIK uczestniczył w dorocznej międzynarodowej konferencji Europejskiego Stowarzyszenia Ewaluacji. Izba jest członkiem Stowarzyszenia od 1994 r. Przedstawiciel Izby brał także udział w konferencji zorganizowanej przez Parlament Europejski nt. zapobiegania i zarządzania w Europie ryzykiem klęsk ekologicznych pochodzenia naturalnego i technicznego.

Współpraca najwyższych organów kontroli krajów przystępujących i kandydujących do Unii Europejskiej

Współpraca, o której mowa, miała na celu dostosowanie kontroli państwowej do funkcjonowania w zjednoczonej Europie, zgodnie z ogólnie przyjętymi standardami. Do maja 2004 r. odbyło się kilka spotkań najwyższych organów kontroli krajów przystępujących i kandydujących do UE: ostatnie w Rydze na przełomie marca i kwietnia 2004 r.

W marcu ub.r. NIK była gospodarzem spotkania prezesów najwyższych organów kontroli Grupy Wyszehradzkiej. Gośćmi Prezesa NIK byli szefowie najwyższych organów kontroli Czech, Słowacji, Węgier i Słowenii. Celem spotkania było omówienie zasad i możliwych form współpracy w ramach grupy (po uzyskaniu członkostwa w Unii), a także z innymi organami kontroli. Postanowiono, iż spotkania prezesów będą kontynuowane. Jednym ze sposobów realizacji współpracy będzie organizowanie seminariów dla kontrolerów.

W październiku Prezes NIK uczestniczył w kolejnym spotkaniu grupy, które odbyło się na Słowacji. Do Szczyrbskiego Plesa zaproszono również prezesów słoweńskiego Trybunału Obrachunkowego i austriackiej Izby Obrachunkowej. Zaprezentowano na nim doświadczenia ze współpracy z ETO, omówiono realizację kontroli równoległych oraz zaakcentowano potrzebę wspierania państw starających się o członkostwo w UE.

W grudniu kontrolerzy NIK wzięli udział w warsztatach dla przedstawicieli najwyższych organów kontroli państw Grupy Wyszehradzkiej oraz Austrii i Słowenii. Ich tematem było wykorzystanie w postępowaniu kontrolnym standardów INTOSAI. Warsztaty umożliwiły wymianę informacji dotyczących: planowania w procesie kontroli, analizy ryzyka, systemów kontroli wewnętrznej, kontroli systemów informatycznych, doboru próby, kontroli wykonania zadań oraz zapewnienia jakości w kontroli.

W lutym 2004 r. w Dubrowniku odbyło się zebranie łączników najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Cypru, Malty, Turcji i ETO, zaś w spotkaniu prezesów tych organów na przełomie marca i kwietnia w Rydze uczestniczył Prezes NIK. Podczas spotkania przedstawiono m.in. wstępną wersję *Wytocznych jakości kontroli*, opracowanych przez łączników najwyższych organów kontroli Malty, Polski i Węgier. We wspólnie wydanej uchwale prezesa wysoko ocenili dotychczasową współpracę. Z powodu braku możliwości jej kontynuowania w istniejącej strukturze, potwierdzili jej zakończenie oraz udzielili poparcia najwyższym organom kontroli Bułgarii, Chorwacji, Rumunii i Turcji w staraniach o uczestnictwo w pracach Komitetu Kontaktowego najwyższych organów kontroli krajów UE i ETO.

Współpraca z Międzynarodową Radą Audytorów NATO

Od chwili wstąpienia Polski do NATO Izby współdziała z Międzynarodową Radą Audytorów NATO^{31/}. W ub.r. przedstawiciele NIK wzięli udział w dorocznym spotkaniu Rady w Brukseli, podczas którego omówiono roczne sprawozdania z jej działalności oraz możliwość współpracy między Radą Audytorów i najwyższymi organami kontroli państw NATO.

Kontakty bilateralne i multilateralne

Prezes NIK uczestniczył w spotkaniach z szefami narodowych organów kontroli Bułgarii, Chin, Mongolii, Portugalii, Rumunii, Ukrainy i Wielkiej Brytanii.

Na uwagę zasługuje zacieśniająca się z każdym rokiem współpraca z Narodowym Urzędem Kontroli Wielkiej Brytanii^{32/}. Podczas pobytu szefa brytyjskiego urzędu w Polsce podsumowano dotychczasową współpracę oraz uzgodniono kierunki przyszłej. W trakcie wizyty ustalono m.in., że współpraca w dziedzinie obronności może być kontynuowana w formie wspólnej kontroli dotyczącej ćwiczeń wojskowych. Kolejnym obszarem współpracy z NAO w zakresie kontroli wykonania zadań ma być kontrola parków narodowych, realizowana równolegle z Najwyższym Urzędem Kontrolnym Republiki Słowacji. Do planowanej kontroli równoległej nt. współpracy służb celnych w Polsce i Wielkiej Brytanii zostanie zaproszona niemiecka Federalna Izba Obrachunkowa. NIK i NAO będą także udzielać pomocy technicznej krajom kandydującym do Unii oraz Ukrainie i Białorusi.

Podczas wizyt w Warszawie szefów Trybunału Obrachunkowego Rumunii – w czerwcu, Izby Obrachunkowej Ukrainy – w lipcu i Izby Obrachunkowej Bułgarii – w sierpniu, omówiono możliwość ściślejszej współpracy z NIK. Uzgodniono prowadzenie kontroli równoległych, zapraszanie przedstawicieli Izby do prowadzenia szkoleń oraz udział audytorów z Bułgarii, Rumunii i Ukrainy w organizowanych przez Izbę szkoleniach i seminariach.

Podczas dorocznego spotkania szefów i przedstawicieli najwyższych organów kontroli państw nordyckich i nadbałtyckich, we wrześniu ub.r. w Wilnie, delegacja polska przedstawiła metody i narzędzia wspomagające postępowanie kontrolne, a także ich praktyczne zastosowanie (m.in. *Pomocnik kontrolera*), jak również narzędzia wspomagające dokumentowanie ustaleń i prowadzenie sprawozdawczości (program *jNIK*).

Pod koniec lipca Prezes NIK – na zaproszenie szefa najwyższego organu kontroli Białorusi – wziął udział w uroczystych obchodach 85. rocznicy utworzenia organów kontroli państwowej Białorusi oraz 10-lecia Komitetu Kontroli Państwowej Republiki Białoruś.

Bilateralna i multilateralna współpraca międzynarodowa realizowana była również na szczeblu roboczym. Organizowano służące wymianie doświadczeń wizyty studyjne, wspólne seminaria i szkolenia, a także kontrole równoległe. W tym celu eksperci z Polski i Wielkiej Brytanii spotykali się dwukrotnie: w czerwcu omawiali zagadnienia związane z kontrolą obronności, natomiast w grudniu – w Krakowie – dyskutowali o wynikach prowadzonej przez miejscową delegaturę kontroli przeszczepów stawu biodrowego, którą przygotowano z wykorzystaniem doświadczeń strony brytyjskiej.

Pozytywne doświadczenia najwyższych organów kontroli Danii, Niemiec i Polski w prowadzeniu wspólnej kontroli rotacyjnej Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie umożliwiły nawiązanie współpracy w dziedzinie kontroli obronności z Kontrolą Państwową Litwy. W czerwcu ub.r. przedstawiciele najwyższych organów kontroli Danii, Litwy i Polski spotkali się w Wilnie, gdzie omówiono podstawowe kierunki przyszłej współpracy.

Realizując umowę o współpracy, przedstawiciele NIK dwukrotnie gościli w Izbie Obrachunkowej Ukrainy. Zaprezentowali doświadczenia Izby we wdrażaniu nowoczesnej metodyki kontroli, m.in. dotyczącej kontroli wykonania budżetu państwa, z uwzględnieniem doboru próby. Uzgodniono też plany wspólnych kontroli: zabezpieczeń przeciwpowodziowych w Regionie Karpackim i ich skuteczności oraz realizacji programów i planów zagospodarowania granicy państwowej w zakresie modernizacji i budowy drogowych przejść granicznych.

W listopadzie przedstawiciele NIK przeprowadzili dla kontrolerów z Trybunału Obrachunkowego Rumunii szkolenie dotyczące metodyki kontroli, kontroli wykonania zadań oraz międzynarodowych kontroli równoległych w dziedzinie ochrony środowiska. Strona rumuńska wyraziła chęć dalszej współpracy z Izłą w celu doskonalenia metodyki kontroli.

31/ IBAN NATO – International Board of Auditors for NATO.

32/ National Audit Office. W skrócie – NAO.

Kontrolerzy NIK uczestniczyli także w międzynarodowych seminariach, konferencjach i szkoleniach na temat kontroli wewnętrznej, kontroli wykonania zadań, kontroli z użyciem technik informatycznych oraz w spotkaniu grupy roboczej ds. podręcznika kontroli.

W 2004 r. w NIK złożyli wizyty robocze szefowie regionalnych izb obrachunkowych Austrii, zastępca szefa Trybunału Obrachunkowego Rio Grande de Sul (Brazylia) oraz delegacje z Ministerstwa Kontroli Chińskiej Republiki Ludowej i Narodowego Urzędu Kontroli Wietnamu.

W minionym roku Bank Światowy zwrócił się do NIK z prośbą o nawiązanie bliższej współpracy w zakresie audytu finansowego oraz zamówień publicznych. Przedstawiciele banku gościli w NIK kilkakrotnie. Również delegacja NIK uczestniczyła w spotkaniu z ekspertami najwyższych organów kontroli w centrali banku w Waszyngtonie. Postanowiono, że Izba przeprowadzi audyt wykorzystania środków pochodzących z tego banku. W związku z tym w 2005 r. NIK zaplanowała przeprowadzenie kontroli dotyczących wykorzystania środków pożyczki Banku Światowego przeznaczonej na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego oraz likwidację kopalń.

Od kilku już lat przykładami efektywnej współpracy transgranicznej są działania podejmowane przez NIK i Narodowy Urząd Kontroli Słowacji. W ub.r. kontrolerzy z delegatur NIK w Krakowie i Rzeszowie przeprowadzili, wspólnie ze słowackimi kolegami, kontrolę wykorzystania środków Funduszy PHARE CBC w zakresie współpracy przygranicznej Polski i Słowacji w latach 2000-2003.

Działalność wydawnicza

6.

**Kontrola
Państwowa**

Biuletyn NIK

**Biuletyn
Informacyjny**

Inne wydawnictwa

**Strona
internetowa**

Kontrola Państwowa

Jest to periodyk poświęcony problematyce kontrolnej wydawany przez NIK od 1956 r. Trzon czasopisma stanowią dwa działy. W pierwszym publikowane są artykuły ogólne o kontroli państwowej, omawiane problemy prawne i ekonomiczne mające związek z gospodarką lub poszczególnymi jej dziedzinami. W drugim przedstawiane są ustalenia i wnioski ważniejszych kontroli, a na ich tle – sposoby przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom występującym w życiu społecznym i gospodarczym. W pozostałych działach prezentowane są opracowania i artykuły omawiające systemy kontroli funkcjonujące w innych krajach, doświadczenia innych organów kontroli, a także niektóre aspekty funkcjonowania Izby – obecnie i w przeszłości.

W 2004 r. na łamach czasopisma ukazało się ponad 90 artykułów i informacji, w tym 30 przedstawiających problematykę ekonomiczno-społeczną oraz bezpośrednio związanych z postępowaniem kontrolnym, 13 omawiających wyniki wybranych kontroli, 6 prezentujących zagadnienia związane z kontrolą w innych krajach oraz współpracą NIK z międzynarodowymi organizacjami kontrolnymi.

W lutym 2004 r. minęło 85 lat od utworzenia Izby. Z tej okazji ukazał się jubileuszowy numer *Kontroli Państwowej*, w którym oprócz zwykle prezentowanych artykułów znalazły się materiały historyczne przypominające czasy tworzenia się niepodległego państwa polskiego i NIK. Numer wzbogacony został archiwalnymi dokumentami i zdjęciami. Tematyka rocznicowa kontynuowana była w kolejnym numerze dwumiesięcznika. Przedstawiono w nim relację z przebiegu uroczystości związanych z jubileuszem, teksty wystąpień zaproszonych gości i referaty wygłoszone na okolicznościowym posiedzeniu Kolegium NIK.

Specjalny charakter miał również trzeci numer dwumiesięcznika. W maju ub.r. – po 15 latach starań – Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Tematyka związana z Unią została więc szeroko zaprezentowana na łamach czasopisma. Omówiono m.in. sytuację społeczno-gospodarczą Polski przed akcesją do Unii, prawo do informacji i jego ograniczenie w prawie UE, dostosowanie podatku akcyzowego do standardów unijnych oraz zdolność Polski do przyciągania kapitału zagranicznego. Wśród tematów kontrolnych w numerze tym omówiono dwa związane z tematyką unijną: wykorzystanie środków *Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich* oraz wykorzystanie środków finansowych z funduszy PHARE po wprowadzeniu tzw. *Nowej orientacji PHARE*.

W 2003 r. *Kontrola Państwowa* rozpoczęła cykl prezentujący historię i czasy obecne delegatur NIK. Kontynuując ten cykl, w 2004 r. opublikowano 4 artykuły poświęcone delegaturom w: Katowicach, Łodzi, Poznaniu i Zielonej Górze. Ponadto w listopadzie 2004 r. wydała numer specjalny, jako zbiór materiałów z obrad seminaryjnego posiedzenia Kolegium NIK poświęconego problematyce racjonalizacji wydatków publicznych.

Kontrolę Państwową otrzymują: Prezydent RP, Sejm i Senat RP, Prezes Rady Ministrów, ministerstwa i urzędy centralne, organy samorządu terytorialnego, Biblioteka Narodowa i biblioteki akademickie. Czasopismo otrzymują także najwyższe organy kontroli państw współpracujących z Izbą w ramach EUROSAI i INTOSAI. Jest ono także dostępne na stronie internetowej Izby.

Biuletyn Najwyższej Izby Kontroli

Biuletyn NIK, wychodzący od 1996 r., przeznaczony jest dla zainteresowanych problematyką kontroli państwowej i funkcjonowaniem Izby odbiorców zewnętrznych. Do końca 2004 r. ukazało się jego 13 numerów. Wydawnictwo otrzymują Prezydent RP i Prezes Rady Ministrów, posłowie i senatorowie RP, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych. Przesyłany jest także wojewodom, marszałkom województw, prezesom regionalnych izb obrachunkowych. *Biuletyn NIK* rozsyłany jest do ponad stu bibliotek – publicznych i akademickich oraz zainteresowanych redakcji. Rozprowadzany jest również wśród dziennikarzy krajowych i zagranicznych akredytowanych w Polsce.

Nr 1 *Biuletynu NIK* z 2004 r. poświęcony został statystycznemu doborowi próby w badaniach audytowych. Autor, pracownik NIK, porządkuje wiedzę na ten temat, zgromadzoną w różnych źródłach, przedstawia metody i narzędzia informatyczne, omawia autorski program komputerowy *Pomocnik kontrolera*.

Biuletyn Informacyjny

Biuletyn Informacyjny przeznaczony jest do użytku służbowego i rozprowadzany wśród pracowników NIK. Jego pierwszy numer trafił do rąk czytelników w marcu 1996 r., a do końca 2004 r. ukazało się 61 wydań. Na łamach *Biuletynu* omawiane są różnorodne aspekty pracy kontrolerskiej i prezentowane informacje o najważniejszych wydarzeniach w działalności Izby.

Biuletyn ma dwa podstawowe działy: *Informacje i komunikaty NIK* oraz *Poradnik kontrolera*. W pierwszym z nich publikowane są teksty zarządzeń i pism okólnych Prezesa NIK, dotyczące Izby zarządzenia Marszałka Sejmu RP, wiadomości z posiedzeń Kolegium NIK oraz materiały o międzynarodowej współpracy Izby z najwyższymi organami kontroli i międzynarodowymi organizacjami je zrzeszającymi. Relacjonowane są także wystąpienia Prezesa NIK i członków kierownictwa Izby na posiedzeniach Sejmu RP i prezentowane informacje o pracach sejmowych nad dokumentami przedkładanymi przez NIK. W drugim dziale zamieszczane są głównie materiały, dokumenty i opracowania użyteczne w codziennej pracy. W 2004 r. znalazły się w nim m.in. materiały omawiające standardy sprawozdawcze kontroli oraz niektóre aspekty kontroli prawidłowości wykorzystywania środków finansowych pochodzących z budżetu wspólnotowego.

Inne wydawnictwa

Wydana została skrócona, polsko-angielska, wersja *Sprawozdania z działalności NIK w 2003 r.* Bogato ilustrowane wydawnictwo, przeznaczone przede wszystkim dla odbiorcy zagranicznego, zawiera informacje o Izbie, jej strukturze organizacyjnej, prezentuje kierunki aktywności Izby i jej osiągnięcia w minionym roku. Przekazywane najwyższym organom kontrolnym innych krajów oraz zrzeszającym je międzynarodowym i europejskim organizacjom – INTOSAI i EUROSAL, a także Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu (ETO) – może być jednym z ważniejszych źródeł wiedzy o NIK.

Z okazji przypadającego w 2004 r. jubileuszu 85-lecia NIK wydano płytę kompaktową *A to Polska właśnie...*, z utworami najwybitniejszych kompozytorów polskich. Dołączono do niej barwny folder przedstawiający w zarysie historię NIK, zajmowane przez Izbę kolejne siedziby, fragmenty wspomnień pracowników dotyczące lat międzywojennych i okresu po wyzwoleniu; omówiono podstawy prawne funkcjonowania Izby i jej obecność na arenie międzynarodowej.

Strona internetowa www.nik.gov.pl

W kolejnym roku istnienia strony internetowej NIK sukcesywnie aktualizowano część dotyczącą konferencji prasowych organizowanych przez Rzecznika Prasowego NIK, zbiory wycinków prasowych i telewizyjnych dotyczących działalności Izby oraz udostępniano internautom kolejne, upublicznione przez Prezesa NIK informacje o wynikach kontroli. Witryna internetowa była też sprawnym narzędziem przy prowadzeniu naboru chętnych do pracy w Izbie – na stanowiska związane z wykonywaniem i nadzorowaniem czynności kontrolnych. Na specjalnie przygotowanej stronie można było zapoznać się z listą oferowanych miejsc pracy i wymaganiami stawianymi kandydatom na kontrolerów. Swoją ofertę pracy można było zgłosić za pośrednictwem adresu e-mail podanego na tej stronie.

W NIK ranga strony internetowej dodatkowo wzrosła wraz z wejściem w życie *ustawy o dostępie do informacji publicznej*. W 2004 r., dostosowując się do wymogów określonych w ustawie i *rozporządzeniu w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej*, Izba zmodyfikowała istniejący serwis BIP (www.bip.nik.gov.pl). Nowy, zaprojektowany z użyciem nowoczesnych narzędzi, posiada – zgodnie z wymaganiami określonymi przez ustawę – strukturę gwarantującą bezpieczeństwo umieszczanych informacji oraz możliwość obsługi przez wielu redaktorów. Dodatkowo został wyposażony w pełnotekstową wyszukiwarkę umożliwiającą przeszukiwanie pokaźnego już zbioru informacji o wynikach kontroli w formacie *pdf*.

Podstawową zaletą nowego serwisu BIP jest szybki, łatwy i kompleksowy dostęp do aktualnych informacji. Internauta znajdzie tam m.in.: opis organizacji wewnętrznej oraz schematy struktury organizacyjnej i nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi, podstawowe akty prawne regulujące działalność Izby, informacje o ofertach pracy i ogłoszenia o zamówieniach publicznych. Istnieje możliwość wysłania za pośrednictwem serwisu formularza z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. W okresie sprawozdawczym najczęściej odwiedzanym fragmentem witryny była *Działalność NIK*. Fragment ten oprócz wiadomości przekazywanych przez Biuro Rzecznika Prasowego zawiera teksty *Sprawozdań z działalności NIK* i *Analiz wykończenia budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* z kolejnych lat oraz teksty informacji o wynikach kontroli, z możliwością wyszukiwania w nich interesujących danych.

Serwis www.nik.gov.pl ma odrębną wersję przeznaczoną dla czytelników anglojęzycznych.

Część serwisu wydzielono dla Grupy Roboczej EUROSAL ds. Kontroli Środowiska, koordynatorem której jest NIK. Zamieszczane są tam informacje o działaniach grupy oraz ustaleniach i wnioskach krajowych i zagranicznych kontroli prowadzonych przez jej członków. Również ta część strony ma swoją wersję w języku angielskim.

Informatyzacja

7.

**Systemy
informatyczne
i zaplecze
sprzętowe**

**Wdrażanie
nowych systemów
i rozbudowa
istniejących**

**Modernizacja
i rozbudowa
platformy
sprzętowo-
systemowej**

**Wspomaganie
informatyczne
procesów
kontrolnych**

**Wewnętrzny
sieciowy system
informatyczny**

**Informatyczne
techniki
wspomagania
kontroli**

Jednym z programów realizacyjnych *Strategii NIK* jest doskonalenie funkcjonujących w Izbie systemów informatycznych, w tym systemów tworzonych dla wspomagania postępowania kontrolnego. Działaniami tymi steruje Rada ds. Informatyzacji pod przewodnictwem Dyrektora Generalnego NIK. W grudniu 2004 r. zakończyła ona prace nad *Strategią informatyzacji NIK*, określającą cele, zasady, priorytety oraz kierunki dalszego rozwoju *Systemu informatycznego NIK*. *Strategia informatyzacji NIK* korzysta z dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu narzędzi informatycznych. Uwzględnia ogólne prawidłowości rozwoju tego rodzaju systemów w najwyższych organach kontroli innych państw. Przy jej opracowaniu wykorzystano wyniki dokonanej wcześniej *Analizy zasobów informatycznych NIK* (sprzęt i oprogramowanie – systemy operacyjne, bazy danych, aplikacje użytkowe).

Za priorytet uznano rozwój *Systemu informatycznego*. Wspiera on bowiem działalność Izby, zwłaszcza w sferze realizacji zadań kontrolnych. Dążeniem Izby jest więc optymalne wykorzystanie zasobów informatycznych. Rozwijane są narzędzia wspierania prac kontrolnych, zaś doradztwo i szkolenie umożliwiają pracownikom doskonalenie umiejętności stosowania tych narzędzi w codziennej pracy.

Systemy informatyczne i zaplecze sprzętowe

Wydatki na zakup urządzeń komputerowych i oprogramowania były tradycyjnie jedną z największych pozycji (39%) w grupie wydatków majątkowych.

Wdrażanie nowych systemów i rozbudowa istniejących

Elektroniczny System Obiegu Dokumentów

Projekt pn. *Elektroniczny System Obiegu Dokumentów*, zatwierdzony przez Prezesa NIK 14 kwietnia 2003 r., po wdrożeniu umożliwi bezpieczną pracę nad dokumentami w ich wersji elektronicznej z wykorzystaniem infrastruktury komputerowej i internetu. Pozwoli na swobodne przekazywanie pracownikom poleceń i informacji, zadekretowanych spraw do załatwienia oraz wszelkich innych materiałów dotyczących danej sprawy. Dokument będzie przyjmować papierową formę jedynie w celu wydrukowania ostatecznej wersji przedkładanej osobie upoważnionej. Umożliwi też bieżący nadzór nad terminowością spraw, monitorowanie ich liczby oraz śledzenie przepływów między stanowiskami, a także rejestrację historii operacji wykonywanych przez poszczególnych pracowników. Dodatkowo pozwoli na dołączanie do określonych spraw informacji pozyskiwanych m.in. za pośrednictwem poczty elektronicznej lub bezpośrednio z internetu. Dostęp do systemu będą mieli wyłącznie uprawnieni pracownicy, zaś praca będzie mogła odbywać się z dowolnego miejsca mającego łącze internetowe. Dodatkowo zostanie urzeczywistniony, określony w art. 58 ust. 2 *ustawy o podpisie elektronicznym*, wymóg związany z możliwością wnoszenia do organów administracji publicznej podań i wniosków oraz dokonywania innych czynności w postaci elektronicznej, zgodnie z przepisami tej ustawy.

W grudniu 2003 r. Izba zamieściła w *Biuletynie Zamówień Publicznych* ogłoszenie o rozpoczęciu postępowania w trybie przetargu dwustopniowego na *dostawę, implementację i wdrożenie elektronicznego systemu obiegu dokumentów w NIK, wraz z usługami instalacyjnymi i wyposażeniem sprzętowym i szkoleniami*. Do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego powołana została Komisja przetargowa, stanowiąca podzespół Zespołu Projektowego ESOD^{33/}.

W ciągu 6 tygodni przewidzianych na pobranie specyfikacji istotnych warunków zamówienia zgłosiło się 56 podmiotów. Komisja odpowiedziała na 266 pytań dotyczących specyfikacji. W dniu 30 stycznia 2004 r. złożono 11 ofert, z których dwie

^{33/} Zespół projektowy do przygotowania ESOD powołany został zarządzeniem Prezesa NIK z 20 grudnia 2002 r.

uznano za nieważne, podlegające odrzuceniu z przyczyn formalnoprawnych. Pozostałe uznano za ważne. Oferentów, którzy je złożyli, zaproszono do prezentacji (jeden z nich ostatecznie zrezygnował z udziału w postępowaniu). Komisja wystosowała następnie zaproszenia do składania ofert ostatecznych, uwzględniających wymogi zawarte we wstępnej specyfikacji i doprecyzowane o elementy, które w ocenie komisji, umożliwią wybranie optymalnego rozwiązania. Zaproszenie przekazano 14 kwietnia 2004 r. 8 oferentom, a termin składania ofert określono na 19 maja 2004 r. Wpłynęły 4 oferty. Po ich analizie i ocenie pod względem formalno-prawnym i merytorycznym Komisja wskazała ofertę najkorzystniejszą – złożoną przez firmę Softbank SA. Umowę z tą firmą podpisano 20 października 2004 r.

Do końca ub.r. prowadzone były, wspólnie z zespołem wdrożeniowym dostawcy, prace przygotowawcze do wdrożenia systemu. Stopniowa rozbudowa jego funkcjonalności nastąpi w latach 2005-2006 (zakończenie prac wdrożeniowych przewidziano na 1 grudnia 2006 r.).

Doskonalenie funkcjonujących systemów i narzędzi informatycznych

W 2004 r. w sposób znaczący unowocześniono *Zintegrowany Pakiet Administracyjny*^{34/} wdrożony w NIK w połowie lat 90. Jest to podstawowy system wspierający działalność administracyjną. Na nowsze wersje wymienione zostały moduły: finansowo-księgowy, kadrowy i placowy. Wymiana dotyczyła centrali Izby, 15 delegatur i ośrodka szkoleniowego. Wdrożenie nowej wersji podniosło wydajność i niezawodność oprogramowania oraz poprawiło ergonomię pracy jego użytkowników. Wspomniana aktualizacja umożliwia szybsze dostosowywanie systemu do zmieniających się przepisów prawa. W celu rozszerzenia funkcjonalności modułu gospodarki materiałowej ZPA, wdrożono także podsystem umożliwiający wydruk etykiet z kodem paskowym dla każdego z zarejestrowanych środków trwałych, co pozwoli na znaczne skrócenie procesu inwentaryzacji tych środków oraz lepsze nimi zarządzanie.

Doskonaląc *Biuletyn Informacji Publicznej*, NIK wymieniła platformę udostępniania informacji publicznej. Począwszy od czerwca 2004 r., strony z prezentowanymi na serwerze informacjami zyskały nową oprawę graficzną, co spotkało się z akceptacją odwiedzających (ok. 440 tys. odsłon witryny w 2004 r.).

Sieć lokalna NIK staje się strukturą coraz bardziej skomplikowaną. Podjęto więc działania umożliwiające lepsze nią zarządzanie, przez wdrożenie aplikacji obrazującej logiczną i fizyczną topologię sieci oraz monitorującej wydajność, status i czas odpowiedzi hostów, usług i aplikacji sieciowych. Dzięki temu administratorzy mają możliwość śledzenia dostępności określonych usług na serwerach i są natychmiast powiadamiani, jeżeli jakaś usługa jest niedostępna lub w sieci występują jakieś inne niestandardowe zdarzenia.

W okresie sprawozdawczym konsekwentnie rozwijano, wdrożone we wcześniejszym okresie, narzędzie do bezpośrednich transmisji audio i video, za pośrednictwem którego umieszczano skróty relacji filmowych na stronie internetowej Izby. Doskonalono też narzędzie umożliwiające prowadzenie wideokonferencji. Przy jego pomocy usprawniono zwłaszcza bezpośrednią komunikację audiowizualną między kierownictwem Izby i dyrektorami delegatur. Narzędzie to wykorzystywano też do organizowania, w formie wideokonferencji, narad dla uczestników kontroli koordynowanych. Korzystanie z niego w bieżącej pracy zaleca się kontrolerom, m.in. koordynatorom – do omawiania z uczestnikami kontroli z delegatur pilnych spraw i rozwiązywania problemów wynikłych w trakcie prowadzonych badań oraz w celu wspólnej pracy nad projektami dokumentów. Ogranicza to bowiem konieczność osobistego kontaktu. Coraz powszechniejsze stosowanie wideokonferencji umożliwia też racjonalizowanie gospodarki czasem pracy, a także obniżanie kosztów podróży służbowych.

Standardem w bieżącej pracy jest korzystanie przez pracowników NIK z systemu poczty elektronicznej, zwłaszcza w relacji centrala – delegatury.

Zabezpieczenia systemowe

Sieć wewnętrzna każdego dnia narażona jest na ataki zmierzające do naruszenia jej integralności i pozyskania chronionych informacji. Minimalizacja ryzyka, że któraś z tych prób się powiedzie, wymusza – ze względu na bezpieczeństwo zasobów – ciągle monitorowanie zagrożeń oraz podejmowanie działań zapobiegających mogącym się zdarzyć incydentom. W 2004 r. kontynuowano prace podwyższające poziom bezpieczeństwa, niezawodności i wydajności systemu zabezpieczeń w wewnętrznej sieci informatycznej. Po zainstalowaniu sprzętowego firewalla wraz z oprogramowaniem oraz wymianie pozostałego sprzętu,

^{34/} W skrócie – ZPA.

w roku sprawozdawczym wdrożono system IDP^{35/}. Służy on do analizy ruchu przechodzącego przez styk sieci lokalnej z internetem. Wychwytuje próby włamań i potencjalnie niebezpieczny ruch, wykrywa intruzów oraz w czasie rzeczywistym blokuje ich ataki. Należy do nowej kategorii zabezpieczeń, w odróżnieniu od systemów IDS^{36/}, które monitorując sieć identyfikują zdarzenia w czasie, gdy intruzy wykonali już atak na chronione zasoby i w praktyce nie są w stanie ich zablokować. System IDP funkcjonuje w trybie in-line, jako aktywna brama sieci, bezpośrednio na drodze przepływu ruchu sieciowego.

Modernizacja i rozbudowa platformy sprzętowo-systemowej

Rok 2004 był kolejnym rokiem wzrostu liczby użytkowników *Systemu informatycznego NIK* oraz intensywności korzystania przez nich z technik informatycznych w codziennej pracy. Wzrastająca ilość i zakres informacji wymienianych drogą elektroniczną wymusza modernizację i doskonalenie użytkowanego sprzętu oraz oprogramowania. Wdrażanie i coraz intensywniejsze wykorzystywanie nowych funkcjonalnie aplikacji wymuszało więc systematyczną modernizację platformy sprzętowo-systemowej wykorzystywanej w codziennej pracy. Do najważniejszych inwestycji informatycznych zrealizowanych w okresie sprawozdawczym należy zaliczyć:

- 1) Modernizację sieci WAN^{37/} – dokonano zmiany dostawcy usług transmisji danych. Do 30 września 2004 r. NIK korzystała z sieci Telekomunikacji Polskiej SA, od 1 października ub.r. dostawcą usług jest Crowley Data Poland SA. Wymieniono też elementy aktywne sieci – routery. Po modernizacji infrastruktura sieciowa umożliwia nie tylko transmisję danych, ale pozwala na transmisję głosu. Testy połączeń potwierdziły możliwość prowadzenia rozmów telefonicznych z wykorzystaniem sieci WAN. W miarę modernizacji central telefonicznych, w delegaturach zamiejscowych zaistnieje możliwość włączenia tych central w sieć WAN, czego wymiernym efektem będzie zmniejszenie kosztów połączeń telefonicznych (udostępnienie pracownikom NIK – jako lokalnych połączeń telefonicznych – dowolnych połączeń krajowych).
- 2) Zakup 200 komputerów przenośnych dostosowanych do korzystania przez kontrolerów z zasobów informatycznych Izby z każdego miejsca, z którego jest dostęp do internetu oraz zainstalowanie na nich – niezbędnego w codziennej pracy – oprogramowania narzędziowego (biurowego i obsługi informacji prawnej oraz umożliwiającego bezpieczne łączenie się z siecią informatyczną NIK). Sprzęt ten częściowo zastąpił wyeksploatowane komputery przenośne zakupione w latach 1998-1999. Ponadto zakupiono 100 komputerów stacjonarnych. Zainstalowano na nich podobny zestaw aplikacji, łącznie z oprogramowaniem umożliwiającym korzystanie z systemu *PILOT* i *Zintegrowanego Pakietu Administracyjnego*. Zakupiono też 32 monitory ciekłokrystaliczne (na wymianę zużytych monitorów CRT). W miejsce urządzeń wyeksploatowanych zakupiono również 78 drukarek, w tym 25 przenośnych oraz 10 urządzeń do podtrzymywania zasilania w razie awarii (tzw. UPS-ów).

Istotną pozycją w inwestycjach informatycznych, tak jak i w latach poprzednich, był również zakup oprogramowania. W związku z instalacją kolejnych stanowisk komputerowych i modernizacją istniejących konieczny stał się zakup licencji na pakiet biurowy, a także na inne niezbędne oprogramowanie użytkowe.

W 2004 r. na zakup sprzętu, oprogramowania i usług informatycznych wydatkowano 5.401 tys. zł. Poza kosztami inwestycji informatycznych, z budżetu NIK ponoszone były także wydatki związane z bieżącym utrzymaniem funkcjonujących systemów, obejmujące m.in. zakup materiałów eksploatacyjnych, akcesoriów, opłaty serwisowe za oprogramowanie i sprzęt po okresie gwarancyjnym, korzystanie z sieci WAN, serwis systemu *PILOT* i *Zintegrowanego Pakietu Administracyjnego*, aktualizację baz informacji prawnej. Wyniosły one w ub.r. 1.839 tys. zł.

Prace z zakresu informatyzacji realizowane były równolegle z bieżącą eksploatacją systemów. Zespół wykonujący te zadania liczył w 2004 r. przeciętnie 13 osób w centrali Izby i po jednym pracowniku w każdej z delegatur terenowych. Pracownikom Wydziału Informatyki i administratorom w delegaturach zapewniono możliwość pogłębiania wiedzy zawodowej przez kierowanie do udziału w licznych specjalistycznych szkoleniach i konferencjach^{38/}.

35/ IDP (ang. Intrusion Detection and Prevention) – system prewencji włamań.

36/ IDS (ang. Intrusion Detection Systems) – system wykrywania intruzów.

37/ WAN (ang. Wide Area Network) – sieć rozległa.

38/ Por. rozdział I.4 *Sprawozdania p.n. Pracownicy (Rozwój zawodowy pracowników – pozostałe szkolenia)*.

Wspomaganie informatyczne procesów kontrolnych

Wewnętrzny sieciowy system informatyczny

W 2004 r. NIK korzystała z wielu systemów informatycznych: jednostanowiskowych użytkowanych przez pracowników do zadań specjalistycznych, a także wielostanowiskowych funkcjonujących w oparciu o duże serwery plików i bazy danych.

System PILOT i inne wewnętrzne bazy danych

Wykorzystywany jest od 1996 r. w planowaniu działalności kontrolnej i rejestrowaniu zadań wykonywanych w tej sferze. Współpracuje z bazą danych i umożliwia gromadzenie różnorodnych informacji mających związek z działalnością kontrolną. Jego użytkownicy mogą korzystać z elektronicznych wersji dokumentów tworzonych w postępowaniu kontrolnym. Zgromadzone dane są użyteczne przy sporządzaniu sprawozdań, analiz i raportów – do wspomagania bieżących procesów decyzyjnych. Szczególnie często korzysta się z nich w procesie przygotowywania projektów rocznych planów pracy Izby. Brane są pod uwagę wnioski z poprzednich kontroli, dokonywana jest także analiza terminów i poszczególnych faz postępowań kontrolnych przewidzianych do realizacji w ważniejszych podmiotach – urządach administracji rządowej, samorządowej i jednostkach sektora publicznego. System umożliwia też rejestrowanie finansowych rezultatów kontroli.

Ze względu na funkcjonalne ograniczenia systemu *PILOT*, korzysta się też z bazy danych *Wystąpienia i informacje*, a także innych, w których gromadzone są m.in. dane o: stanie realizacji wniosków pokontrolnych, zastrzeżeniach do protokołów kontroli, zawiadomieniach o popełnieniu przestępstw i wykroczeń, wnioskach o ukaranie i zawiadomieniach w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wnioskach legislacyjnych (*de lege ferenda*), a także uchwałach podejmowanych przez Kolegium NIK.

Zwiększające się systematycznie potrzeby w zakresie przetwarzania danych o dużym stopniu skomplikowania, przy ograniczeniach programowych, sprawiły, że *PILOT* nie jest traktowany jako system rozwojowy (aktualnie wymaga wspomagania innymi narzędziami informatycznymi). Funkcje systemu *PILOT* oraz innych użytkowanych baz danych przejmie *Elektroniczny System Obiegu Dokumentów*.

System Informacji Prawnej

Jednym z podstawowych narzędzi wspierających kontrolerów w ich codziennej pracy jest *System Informacji Prawnej* zainstalowany na wszystkich komputerach stacjonarnych i przenośnych. Baza aktów prawnych jest aktualizowana raz na miesiąc (instalacje jednostanowiskowe) i raz na tydzień (instalacja sieciowa). Do podobnej bazy włączono także elektroniczne wersje aktów prawnych i przepisów wewnętrznych regulujących działalność Izby, w tym zarządzenia i pisma okólne Prezesa NIK. W 2004 r. *System Informacji Prawnej* został rozbudowany o moduł informacji prawno-gospodarczej zawierający informacje publikowane w Monitorze Polskim B, Monitorze Sądowym i Gospodarczym oraz w Monitorze Spółdzielczym B (możliwość korzystania z modułu udostępniono jedynie tam, gdzie jest to rzeczywiście niezbędne z uwagi na charakter realizowanych zadań).

Portal intranetowy

W wewnętrznej sieci informatycznej, w której funkcjonuje także portal intranetowy pn. *Najwyższa Izba Kontroli*, dostępne są do użytku wewnętrznego różnorodne informacje, m.in. elektroniczne wersje wydawnictw własnych – *Kontroli Państwowej*, *Biuletynu NIK* i *Biuletynu Informacyjnego*, sprawozdania z działalności Izby, informacje o wynikach kontroli. Dostępne też są pliki graficzne z wycinkami prasowymi i pliki audiowizualne *NIK w telewizji*. Utworzenie portalu znacznie usprawniło przepływ informacji między centralą NIK i delegaturami. Każda delegatura zamiejscowa ma obecnie bezpośredni dostęp do zasobów informatycznych Izby, w tym możliwość pobierania plików z niezbędnymi zasobami informacyjnymi, bez potrzeby przesyłania ich za pomocą poczty elektronicznej. Własne portale utworzyły także niektóre departamenty kontrolne i delegatury. Za ich pośrednictwem pracownicy tych jednostek mają praktycznie natychmiastowy dostęp do potrzebnych zasobów informacji związanych z bieżącą działalnością danej jednostki.

Informatyczne techniki wspomaganie kontroli

W 2004 r. w NIK aktywnie korzystano z technik informatycznych do wspomaganie postępowania kontrolnego. Oprócz zakupionego w poprzednich latach programu służącego do analizy baz danych stosowano inne narzędzie – kolejną, unowocześnioną wersję opracowanego w Izbie *Pomocnika kontrolera* wspomagającego audytorskie badania ewidencji finansowo-księgowej. Korzystano ponadto z napisanego z użyciem bezpłatnych narzędzi programu pn. *jNIK*^{39/}, upraszczającego sporządzanie podstawowych dokumentów z kontroli.

Aplikacja wspomagająca analizę dużych baz danych

Aplikacja ta jest dogodnym w użyciu narzędziem analitycznym. Umożliwia szybką i efektywną analizę nieprzetwarzalnych tradycyjnymi metodami dużych zbiorów danych z różnych źródeł i zapisanych w dowolnych formatach. W praktyce oznacza to mniejsze ryzyko pominięcia nieprawidłowości w czasie prowadzonych badań. Ponadto umożliwia efektywne stosowanie technik doboru próby, zarówno przy wyborze podmiotów do kontroli, jak i podczas kontroli – do wyboru danych do skontrolowania. W 2001 r. zakupiono licencję na użytkowanie 30 egzemplarzy oprogramowania typu CAAT^{40/}. Wytypowani pracownicy z poszczególnych departamentów i delegatur zostali przeszkoleni w obsłudze programu.

W 2004 r. z oprogramowania korzystano podczas różnych kontroli. Wykorzystano je m.in. w czasie kontroli *wykonania budżetu państwa w 2003 r.* do powtórnej analizy zbiorów danych dotyczących ewidencji mandatów karnych kredytowanych w bazach informatycznych 6 wojewodów. Badaniem objęto ponad 2,3 mln mandatów, wobec ok. 5 mln zbadanych, w skali całego kraju, w poprzednim roku. Wyniki analizy wskazywały na ogólną poprawę jakości i terminowości ewidencji takich mandatów, a także leżących po stronie wojewodów obowiązków windykacji wynikających z nich należności. Wykorzystanie programów CAAT pozwoliło nie tylko na ogólną ocenę procesu, ale również na dokonanie ustaleń szczegółowych. Np. w bazie ewidencyjnej woj. dolnośląskiego zidentyfikowano ponad 6 tys. przypadków zalegania poszczególnych osób z płatnościami za 5 lub więcej mandatów, na łączną kwotę ponad 5,7 mln zł. W przypadku jednego dłużnika odnotowano rekordową liczbą 60 nieopłaconych mandatów.

Z aplikacji wspomagającej analizę dużych baz danych korzystano także podczas kontroli *Realizacji wybranych przepisów ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej, w celu usystematyzowania danych dotyczących pomocy publicznej*, uzyskanych z Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz *Działalności grupy kapitałowej Poczty Polskiej* – do badań w zakresie wprowadzania przez Pocztaową Agencję Usług Finansowych SA nowych produktów na rynek, ich rentowności oraz wpływu na wyniki finansowe spółki.

Pomocnik kontrolera

NIK rozwijała i aktywnie stosowała w postępowaniu kontrolnym program pn. *Pomocnik kontrolera* – narzędzie informatyczne przeznaczone do wspomaganie audytu finansowego oraz kontroli, w których dokonuje się doboru losowego spraw (np. dowodów księgowych niezależnie od techniki ich ewidencji). Umożliwia badanie wylosowanej próby w oparciu o jednolite kryteria oraz ekstrapolację wyników badania, z zastosowaniem metod statystycznych.

W 2004 r. *Pomocnik kontrolera* wykorzystano podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 356 jednostkach: 235 państwowych i 121 samorządowych. Przy jego pomocy kontrolerzy dokonali, w każdej z tych jednostek, doboru losowego dowodów księgowych. Wylosowaną próbę dowodów zbadano w oparciu o jednolite kryteria, a następnie dokonano ekstrapolacji wyników badania z zastosowaniem metod statystycznych. Wyniki badania wykorzystano do oceny rzetelności prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej, stanowiącej istotny element badania audytorskiego tych jednostek. Koordynatorowi kontroli *Pomocnik kontrolera* posłużył do analizy statystycznej zebranych wyników i identyfikacji najczęściej występujących nieprawidłowości.

Łącznie w czasie kontroli *wykonania budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2003 r.*, z zastosowaniem *Pomocnika kontrolera* dobrano losowo i przebadano ponad 78 tys. dowodów i zapisów księgowych, z czego ponad 50 tys. w jednostkach państwowych. Stanowiło to około 4,3% populacji, czyli zbioru dowodów i zapisów księgowych podlegają-

39/ Półna nazwa: CAAT-or-jNIK.

40/ CAAT (ang. Computer Assisted Audit Technique) – techniki kontrolne wspomagane komputerowo.

cych ocenie. W wyniku badania wydano negatywną opinię w zakresie poprawności formalnej ewidencji księgowej w odniesieniu do 25 jednostek państwowych (10,6% badanych jednostek) i 33 – samorządowych (27,3%). W wypadku nieprawidłowości skutkujących na rzetelność sprawozdawczości budżetowej skontrolowanych jednostek negatywnie zaopiniowano wiarygodność ksiąg rachunkowych 12 jednostek państwowych (5,1% skontrolowanych) i 10 – samorządowych (8,3%). Rozpoznano też i oceniono informatyczne systemy księgowe funkcjonujące w kontrolowanych jednostkach, mając m.in. na uwadze możliwość pozyskiwania danych w wersji elektronicznej. Dostępność danych księgowych w wersji elektronicznej jest podstawą badania ksiąg metodami analitycznymi oraz doboru próby z zastosowaniem tzw. metody monetarnej, co zaimplementowano w zmodyfikowanej wersji *Pomocnika kontrolera*.

Program udostępniono ponadto regionalnym izbom obrachunkowym – do wykorzystania w czasie realizowanej wspólnie z NIK kontroli funkcjonowania gospodarstw pomocniczych jednostek sektora finansów publicznych, którą objęto 90 gospodarstw. Przed rozpoczęciem kontroli, Izba przeprowadziła szkolenie dla naczelników i kontrolerów z wydziałów kontroli regionalnych izb obrachunkowych, w zakresie korzystania z tego narzędzia informatycznego.

Aplikacja jNIK

Rozwijane było autorskie oprogramowanie *jNIK* charakteryzujące się nowoczesnym podejściem do danych: łączenia ich z opisem, czytelną formą i swobodą w doborze kolejności występowania danych w zbiorze, przy możliwości ścisłego określenia jego struktury. Efektem jego stosowania jest oczekiwana przejrzystość i zwięzłość dokumentów opracowanych na poszczególnych etapach postępowania kontrolnego (programu kontroli, protokołu, a następnie wystąpienia pokontrolnego). W 2004 r. aplikację tę wykorzystano podczas dwóch kontroli pn. *Realizacja wybranych przepisów ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej* oraz *Systemy informatyczne w administracji celnej*. Wspomagała ona czynności prowadzone w jednostkach kontrolowanych – przy pomocy *jNIK* opracowano m.in. protokoły kontroli. Rozpoczęto również rozpowszechnianie założeń funkcjonalnych narzędzia, m.in. przez szkolenie pracowników i publikację artykułów w prasie fachowej. Program zaprezentowany został też na spotkaniu przedstawicieli najwyższych organów kontroli państw bałtyckich^{41/}. W listopadzie 2004 r., podczas szkolenia poświęconego temu oprogramowaniu, podsumowano dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu *jNIK*. W grudniu 2004 r. uruchomiono – prowadzony w metodyce *PRINCE2* – projekt *jNIK* 1.0, mający na celu przygotowanie wersji dystrybucyjnej oprogramowania.

41/ W Wilnie, we wrześniu 2004 r.

II.

BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

-
- Dane ogólne
 - Dochody
 - Wydatki
 - Omówienie ważniejszych grup wydatków w układzie rodzajowym

1. Dane ogólne

Wydatki budżetowe NIK na 2004 r. zostały określone w *ustawie budżetowej na rok 2004 z dnia 23 stycznia 2004 r.* w wysokości 211.640 tys. zł. Budżet NIK po stronie wydatków był niższy od projektu uchwalonego przez Kolegium NIK i przedłożonego w Sejmie RP – o 2,4%. W ujęciu wartościowym oznacza to, że planowane wydatki zostały zmniejszone w czasie prac komisji sejmowych – o 5.300 tys. zł.

Budżet NIK na 2004 r. zakładał – w stosunku do roku poprzedniego – wzrost wydatków nominalnie o 2.380 tys. zł, tj. o 1,1% i został opracowany z uwzględnieniem prognozowanych wskaźników: wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych – o 3% oraz wydatków osobowych dla pracowników państwowej sfery budżetowej – również o 3%. Ogólne dane o budżecie NIK na 2004 r. ilustrują dane zamieszczone w tabeli Nr 1.

Tabela 1.

Ogólne dane o planowanych i uchwalonych wydatkach budżetowych NIK na 2004 r. w tysiącach złotych				
Lp.	Wyszczególnienie	Projekt uchwalony przez Kolegium NIK	Korekta Komisji Sejmowych	Budżet wg ustawy
1	2	3	4	5
1.	Budżet NIK na 2004 r. po stronie wydatków	216.940	5.300	211.640
2.	Projekt uchwalony przez Kolegium NIK = 100%	100,0	2,44	97,56

Planowane wydatki budżetowe w roku sprawozdawczym zostały zrealizowane w wysokości 211.640 tys. zł, tj. w 100% ich planowanej kwoty, a dochody budżetowe zostały wykonane w wysokości 605 tys. zł, czyli w 107,7% przyjętego planu.

Jednym z warunków umożliwiających pełne wykorzystanie środków przyznanych w *ustawie budżetowej na rok 2004* na sfinansowanie działalności Izby było przeniesienie, na podstawie decyzji Prezesa NIK,^{1/} niektórych pozycji między paragrafami klasyfikacji wydatków.

W wyniku decyzji podjętych przez Prezesa NIK w 2004 r., wydatki majątkowe Izby zostały zwiększone o 2.857 tys. zł – do wysokości 13.817 tys. zł. Z tej kwoty 7.413 tys. zł (tj. 53,7%) przeznaczono na nakłady inwestycyjne w budynkach przeznaczonych na siedziby dla delegatur i w pomieszczeniach biurowych centrali Izby (budynek B). Pozostałe środki w wysokości 6.404 tys. zł (46,3%) wydatkowano na zakup gotowych składników majątkowych.

Planowane wydatki były w 2004 r. realizowane rytmicznie, w miarę upływu czasu, o czym świadczą dane zamieszczone w tabeli Nr 2.

Tabela 2.

Realizacja wydatków budżetowych NIK w 2004 r., w relacji do upływu czasu w tysiącach złotych				
Lp.	Stan na dzień:	Zrealizowane wydatki	Wskaźnik wykonania planu w procentach	Wskaźnik upływu czasu w procentach
1	2	3	4	5
1.	31 marca 2004 r.	52.911	25,0	25,0
2.	30 czerwca 2004 r.	105.641	49,9	50,0
3.	30 września 2004 r.	156.423	73,9	75,0
4.	31 grudnia 2004 r.	211.640	100,0	100,0

Działalność Izby w 2004 r. zamknęła się stanem należności i zobowiązań, który ilustruje opis zamieszczony w tabeli Nr 3. Podkreślić należy, że wykazane zobowiązania należą do krótkoterminowych. Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

1/ Wspomniane decyzje zostały podjęte na podstawie art. 96 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*, w związku z art. 26 ust. 2 *ustawy o NIK*.

Tabela 3.

Należności i zobowiązania - według stanu na koniec 2004 r.				
w tysiącach złotych				
Lp.	Wyszczególnienie	Delegatury NIK	Centrala NIK	Ogółem
1	2	3	4	5
I	Ogółem należności, z tego z tytułu:	31	108	139
1.	Czynszów za wynajmowaną pow. biurową i mieszkalną	14	-	14
2.	Rozliczenia podatku od towarów i usług z urzędem skarbowym	1	1	2
3.	Rozliczeń z pracownikami (telefony, delegacje)	1	43	44
4.	Odszkodowania za skradziony samochód	-	21	21
5.	Bieżących rozrachunków z kontrahentami	-	-	-
6.	Kar umownych, kosztów procesu sądowego	-	43	43
7.	Pozostałe	15	-	15
II	Ogółem zobowiązania, z tego z tytułu:	5.817	8.533	14.350
1.	Wynagrodzeń**/	2.881	3.470	6.351
2.	Podatku dochodowego, wpłat na PFRON i składek ZUS	2.636	2.993	5.629
3.	Zakupu materiałów i usług**/	271	2.050	2.321
4.	Kosztów delegacji służbowych***/	27	16	43
5.	Bieżących rozrachunków z pracownikami (czynsze)	-	3	3
6.	Pozostałe	2	1	3

*/ Dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2004 r. i premie pracowników obsługi za grudzień 2004 r. wypłacone w 2005 r. **/ Faktury dotyczące zakupów w 2004 r., z terminem płatności w 2005 r. ***/ Poniesionych przez pracowników w 2004 r., a przedłożonych do rozliczenia w styczniu 2005 r.

Prezes NIK jest dysponentem głównym części 07 budżetu państwa^{2/}. Finansując bieżące zadania przekazał w 2004 r. na rachunki bankowe delegatur zamiejscowych i Ośrodka Szkoleniowego 44,2% kwoty uruchomionych środków. Pozostałe 55,8% środków wykorzystano na sfinansowanie zadań realizowanych przez departamenty i Delegaturę w Warszawie oraz uregulowanie płatności za zakupiony sprzęt komputerowy przeznaczony dla wszystkich jednostek organizacyjnych Izby. Wydatki budżetowe realizowane były przy niezmienionej, w stosunku do roku poprzedniego, strukturze organizacyjnej ustalonej *statutem NIK*.

2. Dochody

Określone w *ustawie budżetowej na rok 2004* dochody w wysokości 562 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 605 tys. zł, czyli wyższej od prognozowanej o 7,7%. Wysokość i strukturę dochodów planowanych i uzyskanych ilustrują dane w tabeli Nr 4.

Tabela 4.

Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w 2004 r.				
w tysiącach złotych				
Lp.	Tytuł dochodów:	Plan	Wykonanie	
1	2	3	4	
1.	Czynsze za wynajem lokali i wyposażenia	410	346	
2.	Sprzedaż dwumiesięcznika <i>Kontrola Państwowa</i>	12	8	
3.	Sprzedaż składników majątkowych wycofanych z eksploatacji (głównie samochodów)	20	66	
4.	Sprzedaż usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach	50	58	
5.	Inne wpływy (rozliczenia z dostawcami, ZUS, kary umowne)	70	127	
Razem		562	605	

^{2/} Por. art. 67 ust. 4 *ustawy o finansach publicznych*. W 2004 r. Izba realizowała budżet w ramach części 07 – Najwyższa Izba Kontroli, dział 751 – Urzędy naczelnych organów władzy, kontroli i sądownictwa, rozdział 75101 – Urzędy naczelnych organów władzy i kontroli.

Stałymi tytułami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z czynszów za wynajem lokali i ze sprzedaży *Kontroli Państwowej*. Pozostałe pozycje miały charakter nieregularny i precyzyjne określenie ich wielkości na etapie konstruowania projektu budżetu było w znacznym stopniu utrudnione. Wpływy uzyskane w tych pozycjach były konsekwencją ukształtowanych warunków realizacyjnych. Dotyczyło to szczególnie wpływów ze sprzedaży wycofanych z użytkowania składników majątkowych (uszkodzenia, zwiększenie awaryjności), jak również rozliczeń finansowych z poprzedniego roku (np. ZUS), naliczenia kar za nieterminowe dostawy.

Jednostki organizacyjne Izby pobierały należne dochody budżetowe i przekazywały na centralny rachunek budżetu państwa w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Wysokość dochodów budżetowych planowanych i zrealizowanych w ciągu ostatnich 8 lat ilustrują dane w tabeli Nr 5.

Tabela 5.

Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w latach 1997-2004									
w tysiącach złotych									
Lp.	Wyszczególnienie	1997 r.	1998 r.	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Plan	220	236	400	300	320	83	562	562
2.	Wykonanie	349	347	1.016	334	231	628	705	605
3.	Wskaźnik % (2:1)	158,6	147,0	254,0	111,3	72,2	756,6	125,4	107,6

Dane te wskazują, że z wyjątkiem jednego roku (2001), w ciągu 8 lat plan dochodów budżetowych Izby był w pełni realizowany.

3. Wydatki

Układ wykonawczy budżetu NIK określił je na 211.640 tys. zł. Wydatki zrealizowano w pełnej planowanej ich wysokości, tj. w 100% oraz w granicach kwot określonych w układzie wykonawczym, z uwzględnieniem przeniesienia środków dokonanych na podstawie decyzji Prezesa NIK – stosownie do bieżąco weryfikowanych potrzeb. Przemieszczenie środków, którym objęto pozycje zbilansowane na kwotę 3.615 tys. zł (1,7% wydatków), wynikało z potrzeby oszczędności w jednych pozycjach wydatków oraz pokrycia zwiększonych potrzeb w innych pozycjach wydatków. Dane w tabeli Nr 6 ilustrują skalę przeniesień dokonanych w 2004 r. w poszczególnych grupach wydatków.

Tabela 6.

Przeniesienia w wydatkach budżetowych dokonane w 2004 r.				
w tysiącach złotych				
Lp.	Rodzaje wydatków:	Zmniejszenia		Zwiększenia
1	2	3		4
1.	Wynagrodzenia osobowe	–		312
2.	Dodatkowe wynagrodzenia roczne	312		–
3.	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	73		–
4.	Składki na ZUS i Fundusz Pracy	3.230		–
5.	Bieżące wydatki administracyjne	–		446
6.	Wydatki majątkowe	–		2.857
Razem		3.615		3.615

Podjęcie realizacji programu oszczędnościowego w wydatkach podyktowała potrzeba przywrócenia użytkowego stanu technicznego pomieszczeń biurowych przejmowanych przez NIK od Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie, a także konieczność kontynuowania działań porządkujących strukturę własnościową lokali zajmowanych przez Dele-

gatury w Bydgoszczy, Olsztynie i Opolu. Realizacja przyjętych założeń pozwoliła także na kontynuowanie procesu informatyzacji Izby, m.in. rozpoczęcie wdrażania *Elektronicznego systemu obiegu dokumentów*.

Zmniejszenie o ponad 3,2 mln zł wydatków z tytułu składek ubezpieczeniowych było konsekwencją struktury przychodów pracowników Izby, która wpłynęła na wcześniejsze, w stosunku do założeń, zaniechanie opłacania przez pracodawcę składki emerytalno-rentowej^{3/}. Kolejne przeniesienie w wysokości 312 tys. zł dotyczyło dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Kwota ta, stanowiąca różnicę między wielkością planowaną i wartością faktycznie dokonanych wypłat, została przeniesiona do wynagrodzeń osobowych (przeniesienie środków nastąpiło między kategoriami wydatków należącymi do grupy wynagrodzeń).

Wydatki planowane i zrealizowane w 2004 r. ilustrują dane zawarte w tabeli Nr 7.

Tabela 7.

Wydatki planowane i zrealizowane w 2004 r. (w układzie rzeczowo-finansowym)					
w tysiącach złotych					
Lp.	Wydatki według ich rodzajów	Budżet według ustawy	Budżet po zmianach	Wykonanie	Wskaźnik w procentach (5:4)
1	2	3	4	5	6
1.	Nagrody i wydatki niezaliczane do wynagrodzeń	140	117	117	100,0
2.	Różne wydatki na rzecz osób fizycznych	200	151	151	100,0
3.	Stypendia różne	30	16	16	100,0
4.	Wynagrodzenia osobowe	138.200	138.512	138.512	100,0
5.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	9.790	9.478	9.478	100,0
6.	Składki na ubezpieczenia społeczne	21.158	18.035	18.035	100,0
7.	Składki na Fundusz Pracy	3.492	3.385	3.385	100,0
8.	Wpłaty na PFRON	140	159	159	100,0
9.	Zakup materiałów i wyposażenia	3.730	4.817	4.817	100,0
10.	Zakup energii	1.950	1.507	1.507	100,0
11.	Zakup usług remontowych	4.670	5.934	5.934	100,0
12.	Zakup usług pozostałych	8.547	7.632	7.632	100,0
13.	Podróże służbowe krajowe	5.503	5.152	5.152	100,0
14.	Podróże służbowe zagraniczne	800	826	826	100,0
15.	Różne opłaty i składki	550	449	449	100,0
16.	Odpisy na Zakład. Fundusz Świadczeń Socjalnych	1.300	1.257	1.257	100,0
17.	Podatek od nieruchomości i opłaty na rzecz samorządu	336	241	241	100,0
18.	Składki do organizacji międzynarodowych	14	13	13	100,0
19.	Fundusz dyspozycyjny	130	133	133	100,0
20.	Wydatki inwestycyjne	10.960	13.817	13.817	100,0
21.	Pozostałe odsetki	–	9	9	100,0
Razem		211.640	211.640	211.640	100,0

Z danych ujętych w tabeli wynika, że oprócz zwiększenia wydatków inwestycyjnych zwiększono także – w stosunku do kwoty założonej w planie – wydatki na zakup materiałów i wyposażenia. Wynikało to z konieczności wyposażenia nowych pomieszczeń biurowych oraz uzupełnienia sprzętu w miejsce wycofanego z eksploatacji.

Strukturę wydatków zrealizowanych w 2004 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, obrazują dane liczbowe zawarte w tabeli Nr 8.

3/ W 2004 r. górna granica podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (30-krotność prognozowanego, przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej) wynosiła 68.700 zł.

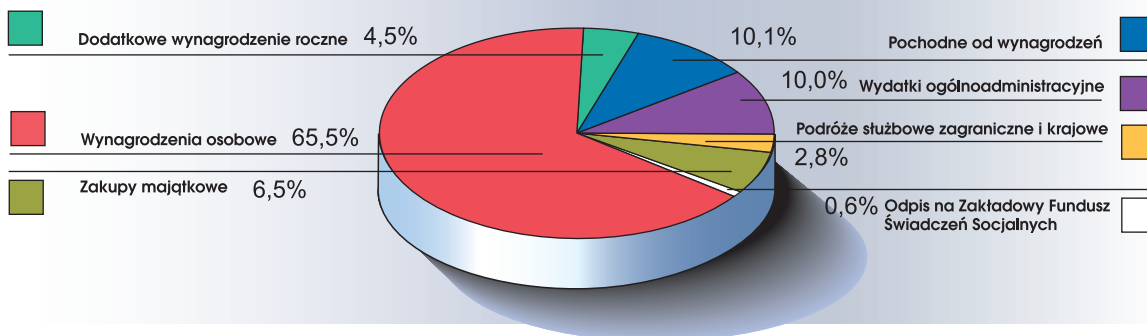
Tabela 8.

Wydatki (w układzie rzeczowo-finansowym) zrealizowane w latach 2003-2004						
Lp.	Struktura wydatków budżetowych	Wykonanie w 2003 r.		Wykonanie w 2004 r.		Wskaźnik w procentach (5:3)
		w tysiącach złotych	Wskaźnik struktury w procentach	w tysiącach złotych	Wskaźnik struktury w procentach	
1	2	3	4	5	6	7
1.	Wynagrodzenia osobowe	134.464	64,3	138.512	65,5	103,0
2.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	9.207	4,4	9.478	4,5	102,9
3.	Pochodne od wynagrodzeń	21.169	10,1	21.420	10,1	101,2
x	Razem	164.840	78,8	169.410	80,1	102,8
4.	Wydatki ogólnoadministracyjne	19.677	9,4	21.178	10,0	107,6
5.	Podróże służbowe zagran. i krajowe	5.893	2,8	5.978	2,8	101,4
6.	Zakupy majątkowe	17.618	8,4	13.817	6,5	78,4
7.	Odpis na ZFŚS	1.232	0,6	1.257	0,6	102,0
	Ogółem	209.260	100,0	211.640	100,0	101,1

O proporcjach w ukształtowanej strukturze wydatków przesądza, w głównej mierze, charakter działalności ustawowej Izby. Strukturę wydatków budżetowych zrealizowanych w 2004 r. ilustruje diagram Nr 1.

Diagram 1.

Struktura wydatków budżetowych Izby w 2004 r.



W strukturze wydatków dominujący udział mają wydatki osobowe (wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń – 80,1%). Strukturę tych wydatków, w podziale na centralę Izby i delegatury oraz z uwzględnieniem liczby zatrudnionych pracowników, obrazują dane liczbowe zawarte w tabeli Nr 9.

Tabela 9.

Wydatki budżetowe zrealizowane w 2004 r. (w podziale na centralę i delegatury NIK)				
Lp.	Wyszczególnienie	Przeciętna liczba zatrudnionych	Wydatki w tysiącach złotych	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5
1.	Centrala*/	867,2	118.158	55,8
2.	Delegatury NIK**/	763,0	93.482	44,2
	Razem	1.630,2	211.640	100,0

*/ Łącznie z Delegaturą w Warszawie. **/ Łącznie z Ośrodkiem Szkoleniowym w Goławicach.

4. Omówienie ważniejszych grup wydatków w układzie rodzajowym

Wynagrodzenia osobowe

Planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe w wysokości 138.512 tys. zł zostały wykorzystane w pełnej ich wysokości, tj. w 100%. Na dodatkowe wynagrodzenie roczne przeznaczono 9.478 tys. zł – środki na ten cel wykorzystano również w 100%. Wielkość i strukturę wydatków sfinansowanych w 2004 r. z funduszu wynagrodzeń osobowych ilustrują dane zawarte w tabeli Nr 10.

Tabela 10.

Ogólne dane o wykorzystaniu funduszu wynagrodzeń w 2004 r.						
w tysiącach złotych						
Lp.	Wyszczególnienie	Wynagrodzenia	Nagrody	Gratyfikacje jubileuszowe	Odprawy emerytalne	Ogółem
1	2	3	4	5	6	7
1.	Fundusz wynagrodzeń wykorzystany w 2004 r.	116.039	16.639	2.898	2.936	138.512
2.	Wskaźnik struktury (w %)	83,8	12,0	2,1	2,1	100,0

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie, w przeliczeniu na jeden etat i wyliczone z pozycji *wynagrodzenie*, kształtowało się w 2004 r. na poziomie 5.931 zł, wyliczone z pozycji *wynagrodzenie i nagrody* łącznie – 6.782 zł, zaś z uwzględnieniem wszystkich składników uposażenia – 7.080 zł. Z wypłaconym dodatkowym wynagrodzeniem rocznym, przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2004 r. kształtowało się natomiast na poziomie 7.565 zł.

Poza wypłatami obciążającymi wydatki budżetowe, pracownikom Izby wypłacano także świadczenia rozliczane w ciężar składek ubezpieczeniowych ZUS. Ich wypłata związana była z nieobecnością w pracy usprawiedliwioną zwolnieniami lekarskimi oraz wynikała z uprawnień do zasiłków pielęgnacyjnych, rodzinnych i wychowawczych nabytych przez pracowników na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Wielkość i strukturę tych świadczeń w 2004 r. ilustrują dane przedstawione w tabeli Nr 11.

Tabela 11.

Świadczenia rozliczone w 2004 r. w ciężar składek ubezpieczeniowych ZUS					
w tysiącach złotych					
		Ogółem	Z tego:		
Lp.	Rodzaj świadczenia:	Wskaźnik struktury w procentach	Centrala NIK	Delegatury NIK	
1	2	3	4	5	6
1.	Zasiłki chorobowe*/	1.304	84,7	548	756
2.	Zasiłki opiekuńcze**/	48	3,1	41	7
3.	Zasiłki macierzyńskie	165	10,7	91	74
4.	Zasiłki pielęgnacyjne, rodzinne i wychowawcze	22	1,5	16	6
Razem		1.539	100,0	696	843

*/ Za okres ponad 33 dni choroby. **/ Opieka nad chorym członkiem rodziny.

Dodatkowe wynagrodzenie roczne

W 2004 r. pracownikom Izby wypłacono dodatkowe wynagrodzenie roczne w wysokości 9.478 tys. zł, przysługujące na podstawie przepisów *ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej*. Wydatki z tego tytułu naliczono w wysokości 8,5% rocznego wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi za czas efektywnie przepracowany w roku poprzedzającym. Różnicę między wielkością planowaną (w układzie wykonawczym budżetu) i faktycznie wypłaconą w wyso-

kości 312 tys. zł przeniesiono, na podstawie decyzji Prezesa NIK, do wynagrodzeń osobowych (środki te zostały przeznaczone na wypłatę wynagrodzeń osobowych, nie powodując skutków finansowych w następnym roku budżetowym).

Pochodne od wynagrodzeń

W 2004 r., identycznie jak i w latach poprzednich, NIK była płatnikiem składek ZUS i na Fundusz Pracy. Podstawę do naliczenia składek na ZUS, zgodnie z przepisami *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, stanowiły wydatki z tytułu: wynagrodzeń osobowych (z wyłączeniem gratyfikacji i odpraw emerytalnych), dodatkowego wynagrodzenia rocznego, wynagrodzeń wypłacanych z tytułu umów-zleceń i umów o dzieło. Wysokość składek planowanych i odprowadzonych w okresie sprawozdawczym z tych tytułów ilustrują dane zamieszczone w tabeli Nr 12.

Tabela 12.

Ogólne dane o planowanych w 2004 r. i odprowadzonych składkach ZUS i na Fundusz Pracy				
Lp.	Wyszczególnienie	w tysiącach złotych		Wskaźnik w procentach (4:3)
		Plan po zmianach	Wykonanie	
1	2	3	4	5
1.	Składki na ZUS	18.035	18.035	100,0
2.	Składka na Fundusz Pracy	3.385	3.385	100,0
Razem		21.420	21.420	100,0

Składki, o których jest mowa, stanowiły w 2004 r. – identycznie jak w roku poprzednim – 10,1% wydatków budżetowych.

Wydatki ogólnoadministracyjne

Obejmują różnorodne pozycje i są ściśle związane z obsługą działalności podstawowej – zabezpieczeniem i utrzymaniem w ciągłej sprawności technicznej budynków, pomieszczeń, sprzętu i wyposażenia. W 2004 r. środki na ten cel w wysokości 21.178 tys. zł wykorzystane zostały w 100%. Ważniejsze wydatki zaliczone do tej grupy zestawiono w tabeli Nr 13.

Tabela 13.

Struktura wydatków ogólnoadministracyjnych zrealizowanych w 2004 r.			
Lp.	Ważniejsze pozycje wydatków ogólnoadministracyjnych	Wykonanie w tysiącach złotych	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4
1.	Zakup materiałów i sprzętu biurowego	2.178	10,3
2.	Paliwo samochodowe i części zamienne	543	2,6
3.	Prenumerata dzienników urzędowych, prasy, książek	729	3,4
4.	Energia (elektryczna, ciepła), woda	1.507	7,1
5.	Naprawy i konserwacje, roboty remontowo-budowlane	5.934	28,0
6.	Usługi telekomunikacyjne i eksploatacja sieci komputerowej	1.951	9,2
7.	Pozostałe usługi (drukarskie, komunalne, umowy zlecenia itp.)	2.274	10,8
8.	Opłaty czynszowe	378	1,8
9.	Wydatki na szkolenia	1.350	6,4
10.	Wynagrodzenia biegłych i specjalistów	283	1,3
11.	Usługi związane z informatyzacją	1.102	5,2
12.	Koszty obsługi delegacji zagranicznych i tłumaczenia	294	1,4
13.	Ubezpieczenia majątkowe i samochodowe	449	2,1
14.	Pozostałe */	2.206	10,4
Razem		21.178	100,0

*/ M.in. składka na PFRON i do organizacji międzynarodowych, podatki, opłaty, wydatki na rzecz osób fizycznych.

Największy udział w wydatkach ogólnoadministracyjnych (28%) miały nakłady na naprawy, konserwacje urządzeń i roboty remontowo-budowlane. Dodać należy, że wykonanie przewidzianego zakresu robót remontowych umożliwiło polepszenie stanu technicznego pomieszczeń biurowych i ich wyposażenia oraz zapewniło prawidłowe funkcjonowanie urządzeń. Ich strukturę ilustrują dane w tabeli Nr 14.

Tabela 14.

Struktura zrealizowanych w 2004 r. wydatków na roboty remontowo-budowlane i konserwacyjne			
w tysiącach złotych			Wskaźnik struktury w procentach
Lp.	Wydatki na roboty remontowo-budowlane i konserwacyjne	Kwota	
1	2	3	4
I	Prace remontowo-budowlane	5.132	86,5
1.	Centrala NIK	3.728	62,8
1.1.	Remont pomieszczeń biurowych (budynek A i B)	263	4,4
1.2.	Wymiana instalacji elektrycznej (budynek B)	632	10,6
1.3.	Remont sanitariatów (budynek B)	1.232	20,8
1.4.	Wymiana okien - I etap (budynek A piętro II i III)	1.157	19,5
1.5.	Wykonanie izolacji przeciwwilgociowej (budynek A)	251	4,2
1.6.	Pozostałe*/	193	3,3
2.	Delegatury NIK	677	11,4
2.1.	Wymiana stolarki okiennej i drzwi (Katowice i Kraków)	128	2,2
2.2.	Wymiana instalacji**/ (Kielce, Kraków, Lublin i Rzeszów)	165	2,8
2.3.	Remont pomieszczeń (Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Szczecin, Wrocław i Zielona Góra)	263	4,4
2.4.	Wykonanie projektów***/ (Białystok, Katowice i Kraków)	41	0,7
2.5.	Pozostałe****/	80	1,3
3.	Ośrodek Szkoleniowy NIK w Goławicach	727	12,3
II	Konserwacja maszyn i urządzeń biurowych *****/	802	13,5
	Ogółem	5.934	100,0

*/ M.in. wymiana drzwi, remont mieszkań służbowych. **/ Centralnego ogrzewania, elektrycznej, klimatyzacji. ***/ Na przebudowę kanalizacji sanitarnej, elewacji i wejścia do budynku. ****/ Remont garażu, pokryć dachowych, wind, odgrzybianie ścian w piwnicach). *****/ We wszystkich jednostkach organizacyjnych NIK.

Nakłady na remonty budynków będących w trwałym zarządzie NIK oraz wydatki poniesione na wynajem lokali biurowych w okresie ostatnich 8 lat ilustrują dane zawarte w tabeli Nr 15. Zauważalny wzrost wydatków w 2004 r. miał związek z koniecznością wykonania niezbędnych prac remontowych, głównie w budynkach zajmowanych przez centralę Izby, a zwłaszcza z zapewnieniem niezbędnych funkcji użytkowych w pomieszczeniach budynku B przejętych od Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa. Prace te są kontynuowane w 2005 r.

Tabela 15.

Nakłady na remonty i modernizację budynków w latach 1997-2004									
w tysiącach złotych									
Lp.	Obiekty administrowane przez:	1997 r.	1998 r.	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Centralę NIK	5.304	2.925	2.684	1.694	2.477	2.793	2.238	3.728
2.	Delegatury	1.367	724	1.110	1.279	1.122	127	1.177	1.404
	Razem	6.671	3.649	3.794	2.973	3.599	2.920	3.415	5.132

Jedną z pozycji w grupie wydatków ogólnoadministracyjnych były opłaty czynszowe za wynajem powierzchni biurowej. Poniesione w 2004 r. wydatki z tego tytułu, w układzie jednostek organizacyjnych, ilustrują dane przedstawione w tabeli Nr 16.

Tabela 16.

Wydatki z tytułu opłat czynszowych za wynajem lokali i pomieszczeń poniesione w 2004 r.				
Lp.	Wyszczególnienie	Roczne opłaty czynszowe (w tys. zł)	Powierzchnia w m ²	Uwagi
1	2	3	4	5
I	Centrala NIK	38,4	x	Opłaty czynszowe i na fund. remont. (mieszkania służbowe), opłaty za parking
II	Razem delegatury	339,6	x	x
1.	Gdańsk	115,5	800	Urząd Wojewódzki
2.	Katowice	10,3	x	Wynajem garażu
3.	Kielce	1,2	x	Wynajem garażu
4.	Łódź	8,1	886	Bank Rozwoju Eksportu (rozliczenie końcowe)
5.	Olsztyn	17,1	434	Wojewódzki Urząd Statystyczny */
6.	Opole	181,1	559	Firma "Enter" Woj. Przeds. Energii Ciepłej **/
7.	Poznań	0,3	x	Wynajem lokalu służbowego
8.	Szczecin	4,6	x	Wynajem lokalu służbowego
9.	Zielona Góra	1,4	x	Wynajem garażu
	Ogółem	378,0	x	x

*/ Płatności do września 2004 r.; od 1 października 2004 r. siedziba w nieruchomości otrzymanej przez NIK w trwały zarząd. **/ Płatności do listopada 2004 r., począwszy od 3 grudnia 2004 r. siedziba w budynku należącym do Skarbu Państwa.

W 2004 r. zakończony został proces porządkowania struktury własnościowej obiektów biurowych zajmowanych przez jednostki organizacyjne Izby. W rezultacie tych działań, dla Delegatur w Olsztynie, Gdańsku i Opolu miniony rok był ostatnim rokiem opłacania czynszu za zajmowane pomieszczenia biurowe. W porównaniu z rokiem poprzednim wydatki z tytułu opłat czynszowych za wynajem lokali uległy obniżeniu o 170 tys. zł. O tym, że ponoszone przez NIK wydatki z tego tytułu w ostatnich latach systematycznie maleją, świadczą dane przedstawione w tabeli Nr 17.

Tabela 17.

Wydatki z tytułu opłat czynszowych za wynajem lokali i pomieszczeń poniesione w latach 1998-2004								
w tysiącach złotych								
Lp.	Kwota czynszu	1998 r.	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	2004 r.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Ogółem	1.971	2.245	2.310	2.138	1.030	548	378
2.	Rok poprzedni = 100%	100,0	113,9	102,9	92,6	48,2	53,2	69,0

Podróże służbowe krajowe i zagraniczne

Wydatki z tytułu podróży służbowych należą w Izbie, poza wynagrodzeniami, do wydatków związanych bezpośrednio z realizacją zadań ustawowych. Wydatki w tej grupie stanowiły 2,8% ogólnego budżetu Izby. Dane z tego zakresu, w podziale na podróże służbowe krajowe i zagraniczne, zawiera tabela Nr 18.

Tabela 18.

Wydatki na podróże służbowe planowane i poniesione w 2004 r.				
w tysiącach złotych				
Lp.	Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie	Wskaźnik procentowy (4:3)
1	2	3	4	5
1.	Podróże służbowe krajowe	5.152	5.152	100,0
2.	Podróże służbowe zagraniczne	826	826	100,0
Razem		5.978	5.978	100,0

Podróże służbowe krajowe

Wydatki związane z delegacjami służbowymi na terenie kraju były realizowane według ogólnych zasad odnoszących się do stawek diet i zasad zwrotu kosztów, z jednym wyjątkiem, tj. na podstawie *ustawy o NIK*, pracownikom wykonującym lub nadzorującym czynności kontrolne na terenie kraju przysługuje dieta w podwójnej wysokości.

W porównaniu z 2003 r., wydatki na służbowe delegacje krajowe uległy obniżeniu o 103 tys. zł (o 2%), co było konsekwencją kontynuowania w tym obszarze działań racjonalizujących, m.in. obniżenia kosztów usług hotelowych i przejazdów. Strukturę wydatków poniesionych w 2004 r. na podróże służbowe krajowe ilustrują dane zawarte w tabeli Nr 19.

Tabela 19.

Struktura wydatków na podróże służbowe krajowe poniesionych w 2004 r.			
w tysiącach złotych			
Lp.	Wydatki na podróże służbowe krajowe	Zrealizowane wydatki	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4
1.	Diety	1.633	31,7
2.	Noclegi	1.628	31,6
3.	Przejazdy PKP, PKS, bilety jednorazowe itp.	1.891	36,7
Razem		5.152	100,0

W tabeli Nr 20 przedstawiono dane o poniesionych w 2004 r. wydatkach na podróże służbowe krajowe, w podziale na delegatury i centralę NIK.

Tabela 20.

Wydatki na podróże służbowe krajowe poniesione w 2004 r. (centrala i delegatury NIK)					
w tysiącach złotych					
Lp.	Wyszczególnienie	Przejazdy	Diety	Noclegi	Razem
1	2	3	4	5	6
1.	Centrala*/	748	413	893	2.054
2.	Delegatury NIK**/	1.143	1.220	735	3.098
Ogółem		1.891	1.633	1.628	5.152

*/ Łącznie z Delegaturą w Warszawie. **/ Łącznie z Ośrodkiem Szkoleniowym w Goławicach.

Podróże służbowe zagraniczne

Wydatki związane z zagranicznymi delegacjami służbowymi były realizowane według ogólnych zasad odnoszących się do stawek diet i zasad zwrotu kosztów podróży służbowych poza granicami kraju. Główną pozycję stanowiły wydatki związane ze

współpracą bilateralną i wielostronną z innymi naczelnymi organami kontroli i organizacjami międzynarodowymi. Strukturę tych wydatków w 2004 r. ilustrują dane zawarte w tabeli Nr 21.

Tabela 21.

Struktura wydatków na zagraniczne podróże służbowe poniesionych w 2004 r.			
w tysiącach złotych			
Lp.	Wydatki na zagraniczne podróże służbowe	Zrealizowane wydatki	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4
1.	Kontrola polskich przedstawicielstw zagranicznych (8 wyjazdów)	170	20,6
2.	Udział w przedsięwzięciach EUROSAI i INTOSAI oraz w pracach ich grup roboczych	212	25,7
3.	Współpraca bilateralna i wielostronna z innymi naczelnymi organami kontroli oraz organizacjami międzynarodowymi	444	53,7
Razem		826	100,0

W porównaniu z 2003 r. wydatki na służbowe delegacje zagraniczne wzrosły o 188 tys. zł. Wzrost wydatków był wynikiem zwiększonej liczby kontroli przeprowadzonych w polskich przedstawicielstwach zagranicznych i aktywnego uczestnictwa na forum międzynarodowym po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Zakupy majątkowe

Na zakupy majątkowe przeznaczono w 2004 r. środki budżetowe w wysokości 13.817 tys. zł. Wykorzystano je w pełnej wysokości, tj. w 100%, na sfinansowanie prac adaptacyjno-modernizacyjnych w nowych siedzibach delegatur (53,7%) i zakup gotowych składników majątkowych (46,3%). Wielkość i strukturę środków wykorzystanych w 2004 r. na zakupy majątkowe ilustrują dane zawarte w tabeli Nr 22.

Tabela 22.

Struktura poniesionych w 2004 r. wydatków na zakupy majątkowe			
w tysiącach złotych			
Lp.	Wyszczególnienie	Kwota wydatków	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4
I	Zakup gotowych składników majątkowych, z tego:	6.404	46,3
1.	Urządzenia komputerowe i oprogramowanie, z tego:	5.380	38,9
1.1.	- komputery przenośne	1.518	10,9
1.2.	- komputery stacjonarne	395	2,9
1.3.	- WAN (reutery, instalacja, konfiguracja)	1.165	8,4
1.4.	- ESOD (oprogramowanie i sprzęt)	1.318	9,5
1.5.	- monitory, drukarki przenośne i stacjonarne, pozostały sprzęt	630	4,6
1.6.	- opłaty licencyjne za użytkowanie oprogramowania	354	2,6
2.	Środki transportu*/	271	1,9
3.	Sprzęt biurowy i urządzenia techniczne	753	5,5
II	Nakłady na adaptację i modernizację obiektów NIK, z tego:	7.413	53,7
1.	Lokale biurowe dla Delegatur w Olsztynie, Bydgoszczy i Opolu	5.101	37,0
2.	Prace w budynku B centrali NIK**/	517	3,7
3.	Prace w budynku A centrali NIK***/	416	3,0
4.	Pozostałe****/	1.379	10,0
Razem		13.817	100,0

*/ Trzy samochody osobowe, w tym jeden typu VAN. **/ Wymiana wind, klimatyzacja punktów dystrybucyjnych instalacji strukturalnej LAN. ***/ Wykonanie drugostronnego zasilania energetycznego. ****/ M.in. montaż klap dymowych, rozbudowa sieci strukturalnej, adaptacja pomieszczeń na archiwum i sale wykładowe, modernizacja centrali telefonicznej, ocieplenie dachu, wykonanie ogrodzenia w Ośrodku Szkoleniowym w Goławicach

Jak już wcześniej podano, nakłady na inwestycje w 2004 r. zostały zwiększone, w drodze przeniesienia wydatków, o 2.857 tys. zł. Decyzja Prezesa NIK w tej sprawie wynikała z potrzeby sfinalizowania prac adaptacyjno-modernizacyjnych w nowych siedzibach Delegatur w Bydgoszczy i Olsztynie oraz dokonania zakupu pomieszczeń biurowych wynajmowanych dotychczas przez Delegaturę w Opolu, co było możliwe dzięki oszczędnościom w innych pozycjach wydatków.

W 2004 r., na skutek technicznego zużycia lub w wyniku kradzieży, spisano i wycofano z eksploatacji środki o wartości 2.931,8 tys. zł, w tym m.in. utracone komputery przenośne, których stan został w części odtworzony przez sfinansowanie zakupu 8 nowych komputerów o wartości 57 tys. zł – ze środków zgromadzonych na rachunku środka specjalnego. Strukturę zmniejszeń majątku trwałego Izby w 2004 r., z tytułów o których była mowa, ilustrują dane zamieszczone w tabeli Nr 23.

Tabela 23.

Zmniejszenia wartości środków trwałych w 2004 r. (według ich rodzaju)			
w tysiącach złotych			
Lp.	Środki trwałe wycofane z eksploatacji	Wartość	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4
1.	Maszyny i urządzenia techniczne	2.145,4	73,2
1.1.	– w tym: sprzęt komputerowy	2.016,5	68,8
2.	Samochody osobowe (sprzedaż)	99,9	3,4
3.	Środki trwałe sklasyfikowane w pozostałych grupach	686,5	23,4
3.1.	– w tym: wyposażenie	132,7	4,5
Razem		2.931,8	100,0

W roku sprawozdawczym zakończono prace porządkujące strukturę własnościową nieruchomości (budynków) użytkowanych przez jednostki organizacyjne Izby. Według stanu na koniec 2004 r., NIK była użytkownikiem 19 nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i pozostających w trwałym zarządzie Izby. Dla porównania należy podać, że rok wcześniej Izba była użytkownikiem 20 nieruchomości – 19 było własnością Skarbu Państwa, ale tylko 17 pozostawało w trwałym zarządzie Izby (budynki stanowiące siedziby 3 delegatur były użytkowane na podstawie umów najmu). Dane o nieruchomościach pozostających w trwałym zarządzie NIK, według stanu na koniec ub.r., zawiera tabela Nr 24.

Tabela 24.

Nieruchomości użytkowane przez NIK (stan na 31 grudnia 2004 r.)			
Lp.	Jednostka organizacyjna	Adres	Właściciel – forma użytkowania
1	2	3	4
1.	Centrala NIK	ul. Filtrowa 57	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
2.	i Del. Warszawa	ul. Lubkowska 7/9 - garaż i warsztaty	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
3.		Ośrodek Szkoleniowy w Goławicach	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
4.	Del. Białystok	ul. Akademicka 4	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
5.	Del. Bydgoszcz*/	al. Ossolińskich 7	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
6.		ul. Wały Jagiellońskie 12	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
7.	Del. Gdańsk	ul. Wały Jagiellońskie 36	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
8.	Del. Katowice	ul. Powstańców 29	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
9.	Del. Kielce	al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
10.	Del. Kraków	ul. Łobzowska 67	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
11.	Del. Lublin	ul. Okopowa 7	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
12.	Del. Łódź	ul. Kilińskiego 210	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
13.	Del. Olsztyn	ul. Artyleryjska 23	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
14.	Del. Opole	ul. Krakowska 28	Współwłasność – trwały zarząd

1	2	3	4
15.	Del. Poznań	ul. Dożynkowa 9H	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
16.	Del. Rzeszów	ul. Kraszewskiego 8	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
17.	Del. Szczecin	ul. Jacka Odrowąża 1	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
18.	Del. Wrocław	ul. J. Piłsudskiego 15/17	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd
19.	Del. Zielona Góra	ul. Podgórna 9A	Skarb Państwa, NIK – trwały zarząd

* Delegatura w Bydgoszczy – w 2004 r. jej siedziba znajdowała się w budynku przy ul. Ossolińskich 7 (obiekt przy ul. Wały Jagiellońskie 12 wymagał remontu).

Odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych

Środki budżetowe przeznaczone na ten cel w wysokości 1.257 tys. zł odpisane zostały na Fundusz zgodnie z obowiązującymi zasadami. Środki z odpisu odprowadzane były w terminach wymaganych *ustawą o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych* na wyodrębniony rachunek bankowy i wykorzystywane na cele określone regulaminem. Odpis na Fundusz, w przeliczeniu na jednego zatrudnionego, wyniósł 695,68 zł. Wyliczony został wskaźnikiem 37,5% od przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w II półroczu 2003 r.^{4/}.

Podział środków funduszu między jednostki organizacyjne Izby dokonany został proporcjonalnie do przeciętnej, planowanej liczby zatrudnionych pracowników i emerytów objętych opieką socjalną. Pod koniec roku kwota odpisu skorygowana została do faktycznej przeciętnej liczby osób zatrudnionych w tych jednostkach (w kwotach zbiorczych ich udział był następujący: centrala – 697 tys. zł, tj. 55,5%, delegatury – 560 tys. zł, tj. 44,5%).

5. Uwaga końcowa

Realizacja budżetu Izby była poddawana w 2004 r. bieżącej analizie i weryfikacji pod kątem zdyscyplinowania wydatków. Równomierny, realizowany proporcjonalnie do upływu czasu, proces finansowania wydatków umożliwił prawidłowe wykonanie zadań finansowanych z budżetu Izby, w tym m.in. zapewnił zakończenie prac ukierunkowanych na uporządkowanie struktury własnościowej nieruchomości i budynków użytkowanych przez jednostki organizacyjne NIK.

4/ Wynoszącego 1.855,15 zł.

III.

DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

-
- Plan pracy i jego realizacja
 - Współpraca z Sejmem RP, uczestnictwo NIK w procesie legislacyjnym
 - Egzekwowanie odpowiedzialności przypisanej prawem
 - Podawanie do wiadomości publicznej wyników kontroli
 - Załatwianie skarg i wniosków
 - Załatwianie wniosków o udostępnienie informacji publicznej

Plan pracy i jego realizacja

1.

**Planowanie
działalności
kontrolnej**

**Ogólne dane
o kontrolach
planowanych
w 2004 r.**

**Realizacja kontroli
planowych**

**Informacje
o wynikach kontroli**

Kontrole doraźne

**Skontrolowane
jednostki**

**Wystąpienia
pokontrolne**

**Zastrzeżenia do
protokołów
i wystąpień**

**Finansowe rezultaty
kontroli**

Kwoty odzyskane

Inne organy kontroli

Przepisy ustawy o NIK stanowią, że Izba wykonuje swoje zadania na podstawie okresowych planów pracy, które przedkłada Sejmowi RP. Może też przeprowadzać kontrole doraźne. Plan pracy, stosownie do rozwiązań przyjętych w zarządzeniu Prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego, zawiera tematy kontroli podejmowane na zlecenie Sejmu RP lub jego organów, na wnioski Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, a także podejmowane przez NIK z własnej inicjatywy.

Metodyka planowania działalności kontrolnej

Zasady konstruowania planu pracy oraz kryteria wyboru tematów kontroli określają *Standardy kontroli NIK* i wytyczne ich stosowania. Stanowią one, że pierwszeństwo przysługuje zadaniom kontrolnym, które Izba jest zobowiązana podjąć z mocy prawa. Pozostałe kontrole planowane są według priorytetów uchwalanych przez Kolegium NIK. Rozwiązania te umożliwiają określenie propozycji tematycznych, a następnie dokonanie wyboru tematów i przypisanie ich departamentom kontrolnym i delegaturom, zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową. Pozwalają również ustalić wielkości nakładu pracy i środków niezbędnych do terminowego wykonania poszczególnych zadań. Plan kształtowany jest także z uwzględnieniem innych zaleceń, m.in.: równomiernego angażowania potencjału kontrolnego w ciągu roku, oszczędnego, wydajnego i skutecznego wykorzystania środków, zapobiegania nadmiernemu nakładaniu się – w tym samym czasie – kontroli w określonych grupach podmiotów. W ten sposób tworzone są warunki do koncentrowania działalności kontrolnej na najważniejszych zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem państwa, z optymalnym wykorzystaniem potencjału kontrolnego Izby.

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

Proces planowania ma charakter długo- i krótkookresowy. Planowanie długookresowe (strategiczne) jest realizowane z wykorzystaniem wyników analizy sytuacji społeczno-gospodarczej państwa. Służy określeniu priorytetowych kierunków kontroli i priorytetów metodycznych przyjmowanych na okresy trzyletnie. Corocznie natomiast dokonywany jest, w ramach kierunków priorytetowych, wybór głównych obszarów badań kontrolnych. Umożliwia to koncentrowanie działalności kontrolnej w wybranych dziedzinach, dokonywanie ustaleń według priorytetów i maksymalizację efektów przeprowadzonych kontroli. Priorytety kontroli stanowią część planu pracy NIK.

Podstawą planowania rocznego, w ramach głównych obszarów badań kontrolnych, są własne propozycje Izby, z wykorzystaniem wniosków i sugestii nadesłanych przez Marszałków Sejmu i Senatu, Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów oraz ewentualnie sugestii innych organów władzy publicznej. Do rocznego planu pracy NIK włączane są – z mocy prawa – tematy zlecone przez Sejm RP i jego organy.

Priorytety kontroli

Priorytetowe kierunki kontroli i główne obszary badań kontrolnych

Plan pracy NIK na 2004 r., uchwalony przez Kolegium NIK 3 grudnia 2003 r., zakładał koncentrację badań kontrolnych w najważniejszych sferach funkcjonowania państwa. Podstawę konstrukcji *Planu* stanowiło pięć priorytetowych kierunków kontroli wytyczonych na lata 2003-2005 oraz określone dla nich główne obszary badań kontrolnych na 2004 r. Zaprogramowane zostały one w taki sposób, aby ich wyniki umożliwiały identyfikację przyczyn i mechanizmów stwierdzonych nieprawidłowości w funkcjonowaniu państwa – w sferach podlegających kontroli NIK. Priorytetowe kierunki kontroli oraz określone dla nich główne obszary badań kontrolnych w 2004 r. ilustruje schemat Nr 1.

Schemat 1.
Priorytetowe kierunki kontroli i główne obszary badań kontrolnych NIK w 2004 r.

Priorytetowe kierunki kontroli	Główne obszary badań kontrolnych
Deficyt budżetowy i dług publiczny	Pozyskiwanie dochodów budżetu państwa oraz dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wydatkowanie środków publicznych, prawidłowość systemu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa i innych podmiotów publicznych (agencji), gospodarka finansowa jednostek sektora finansów publicznych, w tym środków specjalnych
Restrukturyzacja gospodarki	Restrukturyzacja sektora rolnego, restrukturyzacja i prywatyzacja przemysłu, a także system dotowania i udzielania pomocy publicznej w świetle wymogów Unii Europejskiej, gospodarka finansowa przedsiębiorstw, spółek z udziałem Skarbu Państwa i agencji (w tym zasady tworzenia i funkcjonowania spółek powiązanych kapitałowo i organizacyjnie), a także zobowiązania finansowe zaciągnięte przez te podmioty
Ochrona zdrowia i prawa socjalne	Realizacja programów przeciwdziałania bezrobociu i ograniczania sfery ubóstwa, efektywność wydatków socjalnych państwa, restrukturyzacja służby zdrowia
Bezpieczeństwo narodowe	Bezpieczeństwo zewnętrzne i obrona narodowa, w tym udział w NATO, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo energetyczne, zapobieganie i ograniczanie zagrożeń środowiska
Procesy integracji z Unią Europejską	Realizacja programów dostosowawczych do wymogów Unii Europejskiej, gospodarowanie środkami pochodzącymi ze źródeł krajowych i zagranicznych przeznaczonymi na integrację z Unią, budowanie zdolności instytucjonalnej administracji publicznej do efektywnego uczestnictwa w działalności w ramach Unii Europejskiej

Priorytety metodyczne

W *Planie pracy NIK na 2004 r.*, oprócz priorytetowych kierunków kontroli wytyczono również priorytety o charakterze metodycznym (obowiązujące w latach 2003-2005). Ich przyjęcie, jeszcze na etapie koncepcyjnego przygotowania kontroli, ma na celu skoncentrowanie uwagi autorów programów kontroli na określonych aspektach sposobu jej prowadzenia. Priorytety metodyczne przyjęte do realizacji w 2004 r. ilustruje schemat Nr 2.

Schemat 2.
Opis priorytetów metodycznych obowiązujących przy realizacji Planu pracy NIK w 2004 r.

Określenie obszaru, którego dotyczy priorytet metodyczny	Opis zadań wyznaczonych do realizacji w obszarze objętym priorytetem metodycznym
Kontrola wykonania budżetu państwa	Wdrażanie audytu finansowego, z uwzględnieniem badania realizacji celów finansowanych z budżetu
Kontrole wykonania zadań	W przygotowaniu i realizacji tych kontroli – zasada koncentrowania się, oprócz badania zgodności z prawem, na ocenie sprawności działania i wykonywania określonych zadań, zwłaszcza na oszczędności, wydajności i skuteczności działania organów państwa
Badanie zagrożeń korupcją	Badanie w ramach każdej kontroli, na styku interesu publicznego i prywatnego, obszarów i źródeł korupcji, a także procedur i mechanizmów jej sprzyjających
Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej	Dokonywanie, w trakcie każdej kontroli dotyczącej działalności administracji publicznej, analizy funkcjonowania kontroli wewnętrznej

W realizacji *Planu* przyjęto również zasadę sprawdzania podczas każdej kontroli planowej stanu realizacji wniosków z wcześniejszych badań.

Wykorzystanie sugestii kontroli

Podstawą planowania rocznego, w ramach głównych obszarów badań kontrolnych, są m.in. sugestie tematów zgłaszanych przez Marszałków Sejmu, Senatu i Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów, jak również propozycje innych organów władzy publicznej. Dane o liczbie sugestii zgłoszonych i wykorzystanych w projekcie *Planu pracy NIK na 2004 r.*, z podziałem na organy zgłaszające sugestie, ilustruje tabela Nr 1.

Tabela 1.

Wykorzystanie sugestii tematów kontroli zgłoszonych do Planu pracy NIK w 2004 r.				
Lp.	Organ zgłaszający sugestię kontroli	Liczba sugestii		Wskaźnik w procentach (4:3)
		Zgłoszonych	Przyjętych ^{*/}	
1	2	3	4	5
1.	Komisje Sejmu RP ^{**/}	18	16	88,9
2.	Marszałek Senatu RP	17	9	52,9
3.	Prezes Rady Ministrów ^{***/}	21	11	52,4
4.	Rzecznik Praw Obywatelskich	12	4	33,3
5.	Rzecznik Praw Dziecka	1	1	100,0
Razem:		69	41	59,4

^{*}/ W tym również w ramach kontroli doraźnych. ^{**/} Przekazane przez Marszałka Sejmu RP. ^{***/} Przekazane przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów.

Główną przyczyną nieuwzględnienia zgłoszonych sugestii, w pełnym ich zakresie, było realizowanie przez NIK w ostatnich latach kontroli o identycznej lub zbliżonej tematyce.

Ogólne dane o kontrolach planowanych na 2004 r.

Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2004 r. obejmował 285 kontroli, z tego 99 kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r., 80 innych kontroli koordynowanych i niekoordynowanych, rozpoczęcie 102 kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r. oraz kontynuację 4 kontroli niezakończonych z *Planu pracy NIK na 2003 r.* W *Planie* zdecydowaną większość stanowiły kontrole koordynowane, a więc kontrole wykonywane według jednego programu przez więcej niż jedną jednostkę organizacyjną Izby^{1/}. W ciągu roku Kolegium NIK dokonało zmian w *Planie*, polegających na: rezygnacji z przeprowadzenia 4 kontroli (w tym 2 koordynowanych), wprowadzeniu jednej nowej kontroli koordynowanej, zmianie tytułu 3 kontroli oraz przesunięciu terminu wykonania 3 innych kontroli.

Zlecenia Sejmu RP, wnioski Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów

NIK, zgodnie z przepisami *ustawy o NIK*, podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu RP lub jego organów, na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy.

W 2004 r. Izba przeprowadziła na zlecenie Sejmu RP lub jego organów dwie kontrole: działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie dotyczącym prowadzonych w latach 2001-2003 postępowań koncesyjnych w sprawach rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych (uchwała Sejmu z 27 maja 2004 r.) oraz stanu państwowych rezerw zbóż (zlecenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Realizacja pozostałych zleceń Sejmu RP będzie kontynuowana w 2005 r.

Prezydent RP i Prezes Rady Ministrów nie występowali z wnioskami o przeprowadzenie kontroli.

Struktura zrealizowanych kontroli planowych

W 2004 r. zakończono 175 kontroli, z tego 99 kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. i 76 pozostałych kontroli

^{1/} Podaną w *Planie pracy NIK na 2004 r.* liczbę kontroli należy więc traktować jako liczbę zadań kontrolnych, w ramach których realizowanych jest wiele kontroli jednostkowych.

planowych (rozpoczęto również kontrole wykonania budżetu państwa w 2004 r.). Przeprowadzenie kontroli wykonania budżetu państwa, z uwagi na termin sporządzenia i przedłożenia Sejmowi *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, jest poważnym przedsięwzięciem organizacyjnym. Na jej przygotowanie, przeprowadzenie i opracowanie wyników (w tym informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu w poszczególnych jego częściach oraz planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji), kontrolerzy NIK przeznaczili w ub.r. 24% czasu pracy. Strukturę ilościową zrealizowanych kontroli i strukturę wykorzystania czasu pracy na poszczególne rodzaje kontroli, przedstawiają diagramy Nr 1 i Nr 2.

Diagram 1.

Struktura ilościowa kontroli planowych zrealizowanych w 2004 r.

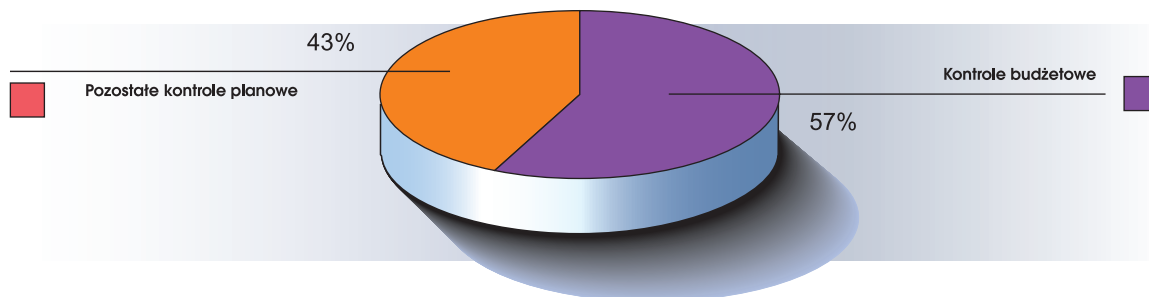
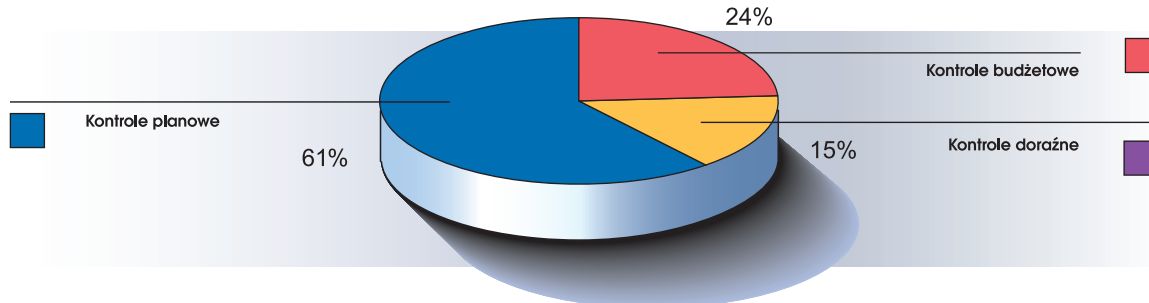


Diagram 2.

Struktura wykorzystania czasu pracy zużytego na różne rodzaje kontroli w 2004 r.



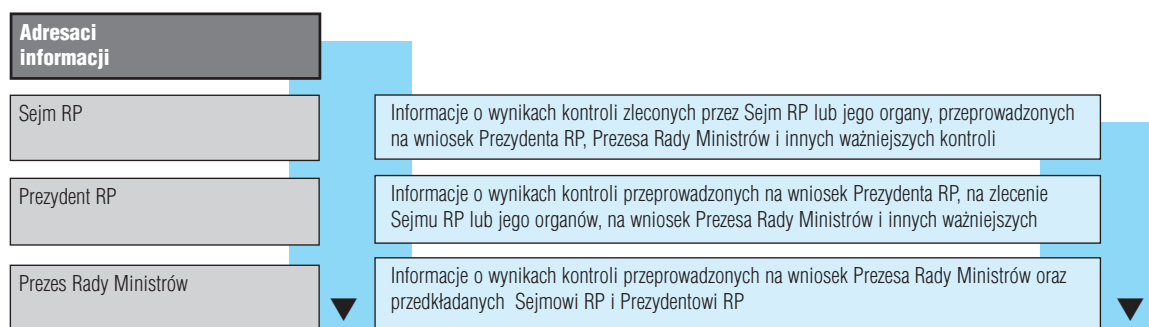
Informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli

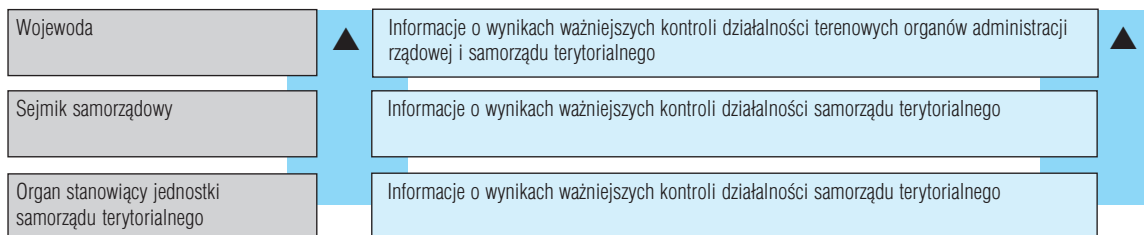
Informacja o wynikach kontroli, nazywana przez dziennikarzy także „raportem”, stanowi podsumowanie wyników przeprowadzonej kontroli. Spośród dokumentów opracowywanych w toku postępowania kontrolnego ten charakteryzuje się najwyższym stopniem uogólnienia. Podstawę do opracowania informacji stanowią protokoły kontroli i wystąpienia pokontrolne.

Przepisy *ustawy o NIK* precyzują krąg adresatów informacji o wynikach kontroli oraz obowiązki Izby w tym zakresie, co ilustruje schemat Nr 3.

Schemat 3.

Adresaci informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK





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

W 2004 r. NIK przedłożyła Sejmowi RP, uwzględniając kontrole wykonania budżetu państwa w częściach pozostających w dyspozycji poszczególnych dysponentów głównych oraz planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji, łącznie 180 informacji (w 2003 r. – 170)^{2/}. Strukturę rodzajową przedłożonych informacji przedstawiono w tabeli Nr 2.

Tabela 2.

Informacje o wynikach kontroli przedłożone Sejmowi RP w latach 2003-2004 (według rodzajów kontroli)					
Lp.	Rodzaj kontroli:	Liczba informacji		Wskaźnik struktury w procentach	
		2003 r.	2004 r.	2003 r.	2004 r.
1	2	3	4	5	6
1.	Kontrole wykonania budżetu państwa, z tego:	98	94	57,6	52,2
1.1.	- części budżetowe ^{*/}	91	87	53,5	48,3
1.2.	- państwowe fundusze celowe i agencje	7	7	4,1	3,9
2.	Pozostałe kontrole planowe	62	66	36,5	36,7
3.	Kontrole doraźne	7	18	4,1	10,0
4.	Inne informacje, w tym systemowe	3	2	1,8	1,1
Razem		170	180	100,0	100,0

^{*/} Wyniki kontroli wykonania planów finansowych 9 państwowych funduszy celowych włączono do informacji o wynikach kontroli części budżetowych.

Sporządzane były też informacje o wynikach kontroli działalności terenowych organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (informacje lokalne). W 2004 r. delegatury wysłały do organów szczebla wojewódzkiego 12 takich dokumentów (w 2003 r. – 12)^{3/}.

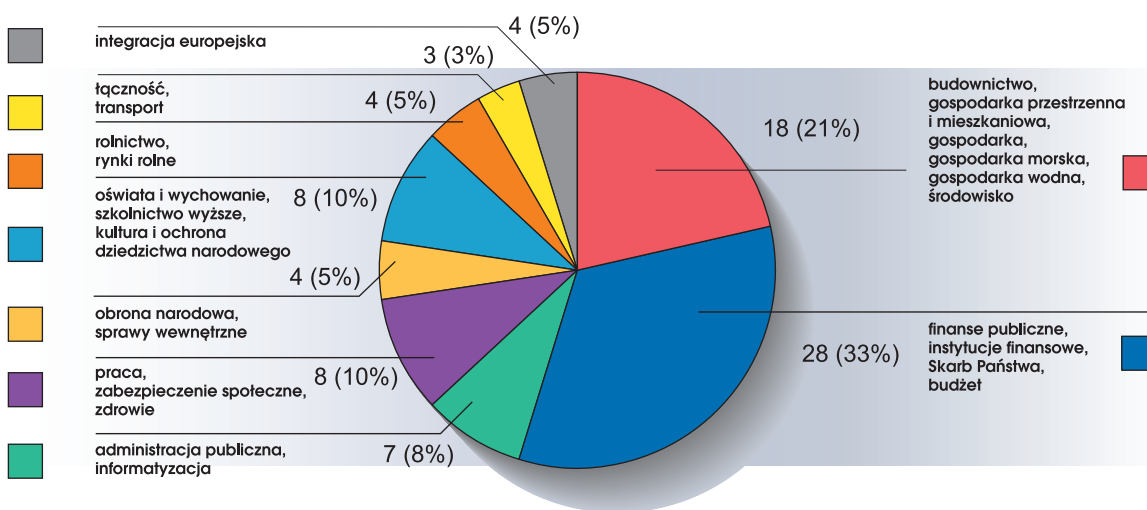
Wyluczając informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa, pozostałe – przedłożone Sejmowi w 2004 r. – obejmowały różnorodne dziedziny funkcjonowania państwa. Strukturę tematyczną kontroli, w wyniku których informacje te zostały opracowane (według metodologii określonej w *ustawie o działach administracji rządowej*), ilustruje diagram Nr 3.

^{2/} Wykaz informacji o wynikach kontroli, przedłożonych Sejmowi RP w 2004 r. oraz w ciągu pierwszych trzech miesięcy 2005 r., jak też syntetycznych opracowań dotyczących kontroli, w wyniku których sporządzone zostały informacje, stanowią zał. Nr 1 i 3 do *Sprawozdania*.

^{3/} Wykaz informacji o wynikach kontroli, przedłożonych organom szczebla wojewódzkiego w 2004 r. oraz w ciągu pierwszych trzech miesięcy 2005 r. stanowi zał. Nr 2 do *Sprawozdania*.

Diagram 3.

Informacje o wynikach kontroli (z wyłączeniem kontroli wykonania budżetu państwa) przedłożone Sejmowi RP w 2004 r. (według działów administracji rządowej)



Kontrole doraźne

Przepisy *ustawy o NIK* obligujące Izbę do wykonywania swoich zadań na podstawie okresowych planów pracy przedkłada-nych Sejmowi RP, przyznają jednocześnie NIK prawo do przeprowadzania kontroli doraźnych. Są one podejmowane głównie wtedy, gdy istnieje potrzeba wstępnego zbadania tematu, który ma być objęty kontrolą planową (kontrola rozpoznawcza), sprawdzenia, czy adresaci wystąpień pokontrolnych wykonali zawarte w nich uwagi i wnioski (kontrola sprawdzająca), albo też w celu rozpatrzenia skargi (kontrola skargowa). Kontrole doraźne przeprowadzane są najczęściej przez jedną jednostkę orga-nizacyjną.

W 2004 r. NIK przeprowadziła kontrole doraźne obejmujące 226 tematów, podczas których badaniami objęto 492 jednostki (w 2003 r. – odpowiednio 238 tematów i 574 jednostki). Wśród tematów dwa miały szerszy charakter – kontroli doraźnych koordynowanych. W tabeli Nr 3 przedstawiono strukturę zrealizowanych w 2004 r. kontroli doraźnych.

Tabela 3.

Kontrole doraźne zrealizowane w 2004 r. (według rodzajów kontroli)				
Lp.	Rodzaj kontroli doraźnej	Liczba skontrolowanych jednostek		Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3		4
1.	Kontrole doraźne koordynowane		37	7,5
2.	Kontrole rozpoznawcze		74	28,3
3.	Kontrole sprawdzające		87	17,7
4.	Kontrole skargowe		155	15,0
5.	Pozostałe kontrole		139	31,5
Razem			492	100,0

Wśród kontroli doraźnych podjętych przez Izbę w 2004 r., jedną przeprowadzono w związku z pismem Marszałka Senatu RP, 3 kolejne – z pismami wicemarszałków Sejmu RP, jedna została zrealizowana na zlecenie komisji sejmowej, 3 kolejne – w związku z sugestiami komisji sejmowych, 41 – z pismami posła (posłów) na Sejm RP, jedna – na podstawie pisma senatora RP, 2 – w związku z sugestiami Rzecznika Praw Obywatelskich oraz 2 – w wyniku wystąpień wojewodów^{4/}.

^{4/} Wykaz zrealizowanych w 2004 r. kontroli doraźnych stanowi zał. Nr 4 do *Sprawozdania*.

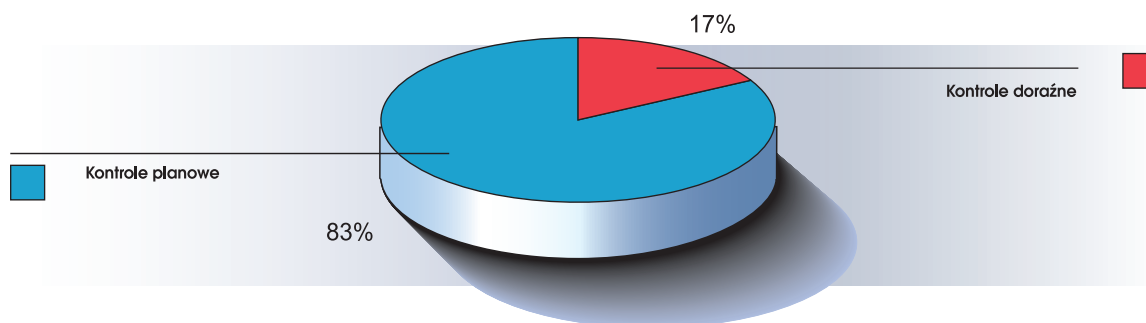
W 2004 r. NIK po raz pierwszy skontrolowała przestrzeganie przepisów *ustawy o ochronie informacji niejawnych*, stanowiących tajemnicę służbową (badaniami w tym zakresie objęto wszystkie urzędy wojewódzkie i urzędy marszałkowskie).

Skontrolowane jednostki

W 2004 r. NIK przeprowadziła postępowania kontrolne w 2.929 jednostkach. Większość kontroli jednostkowych (83%) zrealizowana została w ramach kontroli planowych. Strukturę skontrolowanych jednostek, w podziale na kontrole planowe i doraźne, ilustruje diagram Nr 4.

Diagram 4.

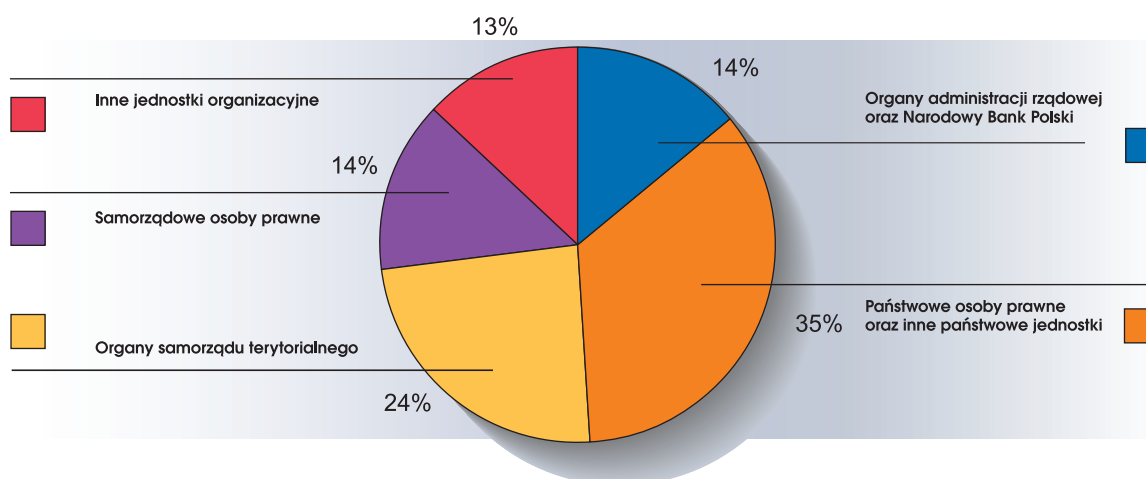
Jednostki skontrolowane w 2004 r., w ramach kontroli planowych i doraźnych



Strukturę rodzajową jednostek skontrolowanych w 2004 r., według grup podmiotów, ilustruje natomiast diagram Nr 5.

Diagram 5.

Jednostki skontrolowane w 2004 r., według grup podmiotów



Wystąpienia pokontrolne

W wystąpieniu pokontrolnym przedstawiane są oceny kontrolowanej działalności wynikające z ustaleń opisanych w protokole, a w wypadku ujawnienia nieprawidłowości – także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. Wystąpienie przekazywane jest kierownikowi jednostki kontrolowanej, w razie potrzeby także kierownikowi jednostki nadrzędnej oraz właściwym organom państwowym lub samorządowym. Z tego też powodu liczba wystąpień jest zazwyczaj większa od liczby jednostek objętych kontrolą. Dane o liczbie wysłanych w 2004 r. wystąpień, według kategorii adresatów oraz w porównaniu z analogicznymi danymi z 2003 r., ilustruje tabela Nr 4.

Tabela 4.

Wystąpienia pokontrolne skierowane w latach 2003-2004					
		2003 r.		2004 r.	
Lp.	Wystąpienia pokontrolne skierowane do:	Liczba	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Prezesa Rady Ministrów	2	0,1	2	0,1
2.	Prezesa NBP	2	0,1	2	0,1
3.	Ministrów i kierowników urzędów centralnych	176	5,0	171	5,4
4.	Wojewodów i kierow. organów szczebla wojewódz.	200	5,7	198	6,3
5.	Kierow. pozostałych skontrolowanych jednostek	3.117	89,1	2.765	88,1
Razem		3.497	100,0	3.138	100,0

Zastrzeżenia do protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych

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

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

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

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

W 2004 r. do ustaleń opisanych w 86 protokołach kontroli kierownicy jednostek kontrolowanych zgłosili 262 zastrzeżenia (w 2003 r. – 401 zastrzeżeń do 69 protokołów kontroli), zaś adresaci wystąpień pokontrolnych – 818 zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w 236 tego rodzaju dokumentach (w 2003 r. – odpowiednio 756 zastrzeżeń do 239 wystąpień). Szczegółowe dane z tego zakresu ilustruje tabela Nr 5.

Tabela 5.

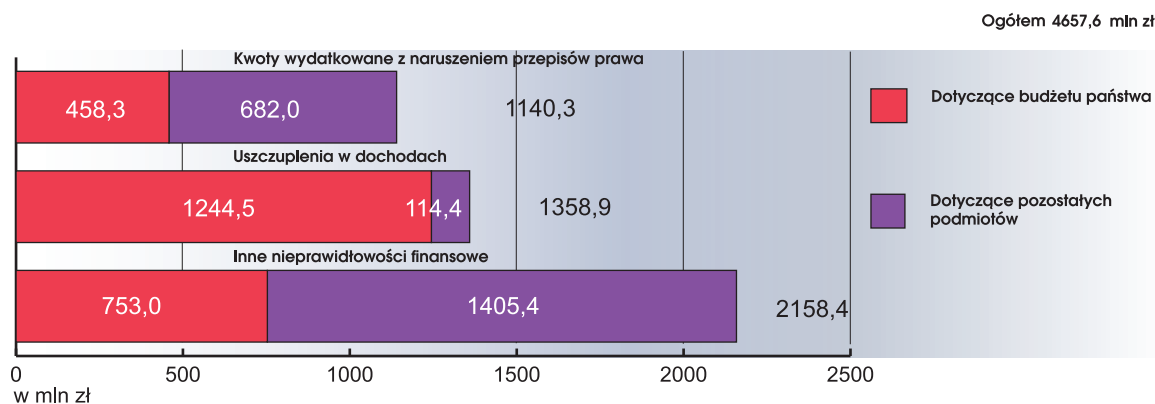
Zastrzeżenia do protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych zgłoszone w latach 2003-2004					
		2003 r.		2004 r.	
		Liczba	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba	Wskaźnik struktury w procentach
Lp.	Zastrzeżenia zgłoszone do:				
1	2	3	4	5	6
1.	Protokołów kontroli	69	22,4	86	26,7
2.	Wystąpień pokontrolnych, z tego skierowane do:	239	77,6	236	73,3
2.1.	- dyrektorów jednostek organizacyjnych NIK	203	65,9	183	56,8
2.2.	- Kolegium NIK	36	11,7	53	16,5

Finansowe rezultaty kontroli

Wynikiem działalności kontrolnej Izby są m.in. finansowe rezultaty kontroli, określające wyrażoną – w wymiarze pieniężnym – skalę nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku postępowania kontrolnego. W 2004 r. ukształtowały się one na poziomie 4.657,6 mln zł (w 2003 r. – 4.676,4 mln zł)^{5/}. Wielkość efektów, w podziale na poszczególne kategorie, z uwzględnieniem kwot dotyczących budżetu państwa, ilustruje diagram Nr 6.

Diagram 6.

Wielkość i struktura finansowych rezultatów kontroli, odnotowanych w 2004 r.

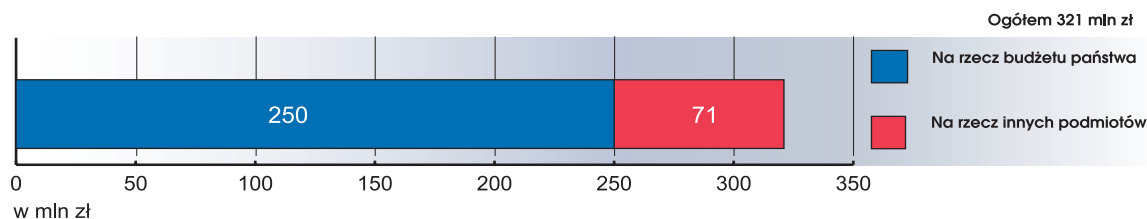


Kwoty odzyskane

Wymiernym efektem kontroli są kwoty odzyskane. Do kategorii tej zalicza się kwoty, pozostające w bezpośrednim związku z wykorzystaniem ocen i uwag oraz realizacją wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, które wpłynęły na rachunek dochodów budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, albo kwoty określające wartość odzyskanego majątku. W 2004 r., w wyniku ustaleń kontroli NIK, budżet państwa, budżety jednostek samorządowych oraz skontrolowane jednostki odzyskały 321 mln zł (w 2003 r. – 300,8 mln zł). Wielkość kwot odzyskanych w 2004 r. ilustruje diagram Nr 7.

Diagram 7.

Wielkość i struktura kwot odzyskanych w 2004 r.



^{5/} Por. też rozdział V.7 Sprawozdania pn. Ważniejsze nieprawidłowości w wybranych obszarach działalności państwa (Wybrane efekty kontroli).

Współdziałanie z innymi organami kontroli

Usytuowanie NIK, jako naczelnego organu kontroli państwowej, implikuje określone uprawnienia wobec organów kontroli, rewizji, inspekcji działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. W szczególności są one – zgodnie z przepisami *ustawy o NIK* – obowiązane do udostępniania, na wniosek Izby, wyników zrealizowanych kontroli, przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie NIK, a także przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK. W szczególności ta ostatnia forma kontroli sprzyja wymianie doświadczeń i doskonaleniu metodyki pracy.

W 2004 r. Izba korzystała z ustawowych uprawnień w sferze współpracy z innymi organami kontroli, rewizji i inspekcji. Dane ilustrujące korzystanie przez NIK z tych uprawnień zawiera tabela Nr 6.

Tabela 6.

Zakres współdziałania NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji w 2004 r.			
		2004 r.	
Lp.	Zakres współdziałania:	Liczba	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4
1.	Udostępnianie NIK wyników kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli	17	11,0
2.	Kontrole przeprowadzone przez inne organy kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK	67	43,2
3.	Kontrole doraźne przeprowadzone przez inne organy kontroli na zlecenie NIK	71	45,8
Razem		155	100,0

W realizacji zadań kontrolnych wykorzystywano wyniki kontroli: regionalnych izb obrachunkowych, izb i urzędów skarbowych, wojewódzkich i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, organów straży pożarnej, obwodowych urzędów miar, a także Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Weterynaryjnej itd. Efektem tej współpracy było m.in. odzyskanie w 2004 r. przez inne organy kontroli – w wyniku badań wspólnych lub przeprowadzonych na zlecenie NIK – 0,7 mln zł.

Wzajemne relacje między NIK, a innymi organami kontroli układały się w sposób zadawalający. Przykładem może być szeroko zakrojona współpraca NIK z wojewódzkimi i powiatowymi inspektoratami weterynarii oraz Inspekcją Transportu Drogowego podczas kontroli pn. *Funkcjonowanie nadzoru nad obrotem i ubojem zwierząt rzeźnych, ze szczególnym uwzględnieniem dobrostanu zwierząt*, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowe warunki transportu zwierząt (zły stan techniczny pojazdów, w tym m.in. ubytki w podłogach mogące powodować urazy i cierpienie zwierząt, zaniechanie czyszczenia i dezynfekowania pojazdów, nieposiadanie przez konwojentów świadectw potwierdzających kwalifikacje, niewłaściwe rejestrowanie czasu pracy itp.). Wnioski i zalecenia pokontrolne zmierzały do wyeliminowania wskazanych nieprawidłowości, a także zapobieżenia ich powstawaniu w przyszłości.

NIK współpracowała także z okręgowymi i obwodowymi urzędami miar podczas badania *działalności zakładów energetycznych w zakresie ograniczania nieuzasadnionych strat energii wprowadzanej do sieci elektroenergetycznych i wpływu tych strat na wysokość ustalanych taryf*. Ustalenia poczynione przez inspektorów tych urzędów wykorzystano w celu przedstawienia zakładom energetycznym wniosków, obligujących do zapewnienia właściwych warunków pomiaru energii elektrycznej i rozliczeń z odbiorcami.

Rozwijano współdziałanie z regionalnymi izbami obrachunkowymi zapoczątkowane 18 lutego 2002 r. podpisaniem przez Prezesa NIK i Przewodniczącą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych porozumienia, określającego zasady współpracy NIK i RIO. W 2004 r., na podstawie programu opracowanego przez NIK, przeprowadzona została wspólna kontrola pn. *Funkcjonowanie gospodarstw pomocniczych jednostek sektora finansów publicznych*. NIK skontrolowała 41 gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych, a regionalne izby obrachunkowe 49 gospodarstw samorządowych. Odebyły się też 4 spotkania z przedstawicielami regionalnych izb obrachunkowych, podczas których omawiano tematykę kontroli oraz dyskutowano nad interpretacją niektórych przepisów dotyczących samorządu terytorialnego. Przedstawicielom regionalnych izb obrachunkowych udostępniono opracowa-

ny w NIK program komputerowy wspomagający wykonywanie czynności kontrolnych pn. *Pomocnik kontrolera* oraz przeszkolono w jego obsłudze.

W grudniu 2004 r. odbyło się spotkanie bilateralne, poświęcone realizacji porozumienia o współpracy NIK z regionalnymi izbami obrachunkowymi, w którym wzięli udział prezesi 3 regionalnych izb obrachunkowych, a ze strony NIK dwóch wiceprezów oraz przedstawiciele Departamentu Administracji Publicznej. Podczas spotkania uzgodniono kwestie związane z koordynacją kontroli ujętych w *Planie pracy NIK* i planach regionalnych izb obrachunkowych na 2005 r., a także niektóre aspekty dalszej współpracy.

W roku sprawozdawczym kontynuowano również współpracę w sferze harmonizowania działań wewnętrznej kontroli finansowej, audytu wewnętrznego i kontroli zewnętrznej jednostek sektora finansów publicznych, w związku z porozumieniem zawartym w czerwcu 2002 r. przez Prezesa NIK i Ministra Finansów. W 2004 r. prace w tej sferze były kontynuowane przez zespół roboczy złożony z przedstawicieli NIK i Ministerstwa Finansów.

W związku z coraz szerszym stosowaniem w Polsce międzynarodowych standardów kontroli i audytu, obserwuje się żywiołowy proces tłumaczenia, głównie z języka angielskiego, pojęć wykorzystywanych w tych standardach. Różne podmioty opracowując własne standardy stosują terminologię w sposób niekonsekwentny, bez zrozumienia istoty poszczególnych pojęć, a czasami całkowicie błędnie. Dlatego też, aby przeciwdziałać temu niekorzystnemu zjawisku, w sierpniu 2004 r., z inicjatywy Prezesa NIK, powołany został - pod przewodnictwem doradcy Prezesa NIK - Zespół ds. ujednolicenia terminologii dotyczącej kontroli i audytu w administracji publicznej, z udziałem przedstawicieli NIK, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W toku intensywnych prac uzgodniono pojęcia i definicje stosowane w tym obszarze oraz skonsultowano je z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym. Wyniki prac zespołu będą upubliczniane w celach edukacyjnych, zarówno przez NIK, jak i współpracujące urzędy administracji rządowej, m.in. przez zamieszczanie stosownych słowniczków pojęć i terminów na stronach internetowych.

Współpraca z Sejmem RP, uczestnictwo NIK w procesie legislacyjnym

2.

**Współpraca
z Sejmem RP**

**Współpraca
z Komisją ds.
Kontroli Państwowej**

**Wykorzystanie
wniosków de lege
ferenda**

**Uczestnictwo
w pracach
legislacyjnych
Rady Ministrów
oraz
w opiniowaniu
projektów aktów
prawnych**

Współpraca z Sejmem RP

Dane ogólne

Wykonując obowiązki określone w *Konstytucji RP*, *ustawie o NIK* i *regulaminie Sejmu RP*, Prezes NIK uczestniczył w plenarnych posiedzeniach Sejmu, przedkładając najważniejsze dokumenty związane z działalnością Izby, jak również prezentował stanowisko w istotnych sprawach mających związek z działalnością Izby. Prezes NIK i wiceprezesi uczestniczyli także w posiedzeniach komisji sejmowych, na których omawiane były wyniki ważniejszych kontroli NIK, w tym również w posiedzeniach Komisji ds. Kontroli Państwowej, przedstawiając materiały i opracowania przygotowane na wniosek komisji.

W 2004 r. kontynuowane były dotychczasowe formy współpracy z komisjami Sejmu RP. Dyrektorzy i wicedyrektorzy departamentów oraz delegatur, doradcy Prezesa NIK, a także inni upoważnieni przez Prezesa NIK przedstawiciele Izby, aktywnie uczestniczyli w pracach komisji sejmowych. Wzięli udział w 1.072 posiedzeniach komisji i podkomisji (w 2003 r. – 874), prezentując wyniki przeprowadzonych kontroli, w szczególności kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r.

Rozpatrując *Sprawozdanie z działalności NIK w 2003 r.* komisje sejmowe – w zakresie swojego działania – oceniły również współpracę z poszczególnymi departamentami kontrolnymi NIK, wskazując na przydatność w pracach parlamentarnych przedkładanych przez Izbę materiałów, zwłaszcza informacji o wynikach kontroli.

Wystąpienia Prezesa NIK i wiceprezesów

W 2004 r. Prezes NIK i wiceprezesi wystąpili na 3 posiedzeniach Sejmu RP, i tak:

- 1) Na 80. posiedzeniu Sejmu w dniu 20 lipca 2004 r. Prezes NIK przedstawił *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 r.* oraz *Sprawozdanie z działalności NIK w 2003 r.* Odpowiadał także na pytania posłów.
- 2) Wystąpienie Wiceprezesa NIK na 67. posiedzeniu Sejmu RP w dniu 30 stycznia 2004 r. miało związek z informacją Prezesa Rady Ministrów w sprawie przyczyn odwołania Ministra Skarbu Państwa oraz przygotowania i planów prywatyzacji grupy G-8, a także opracowaną przez NIK informacją o wynikach kontroli prywatyzacji STOEN SA.
- 3) Wystąpienie Wiceprezesa NIK na 81. posiedzeniu Sejmu RP w dniu 28 lipca 2004 r. zawierało natomiast uwagi i stanowisko Izby do projektu *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*.

Wystąpienie Prezesa NIK na 80. posiedzeniu Sejmu RP

Prezentując *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 r.*, Prezes NIK stwierdził m.in., że budżet państwa w poprzednim roku zrealizowano w podstawowych wielkościach zgodnie z *ustawą budżetową*. Wyniki audytu finansowego pozwalają na poświadczenie, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa przekazuje prawdziwy i rzetelny obraz. Prawidłowe wykonanie budżetu państwa w podstawowych proporcjach nie stanowi jednak wystarczającej podstawy do jednoznacznie pozytywnej oceny jego wykonania. Podobnie jak w roku poprzednim trzeba stwierdzić, że było to jedynie dobre wykonanie planu finansowego, które jednak nie przyczyniło się do rozwiązania zasadniczego problemu polskich finansów publicznych, jakim jest strukturalna nierównowaga.

W 2003 r. – kontynuował Prezes NIK – nadal w szybkim tempie narastało zadłużenie państwa. Spowodowało to, że relacja państwowego długu publicznego, powiększonego o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji, do produktu krajowego brutto osiągnęła 51,6%, czyli przekroczyła pierwszy próg ostrożnościowy (50%) określony w *ustawie o finansach publicznych*. Stąd też realne staje się niebezpieczeństwo przekroczenia kolejnego progu 55%. Brak przedsięwzięć porządkujących finanse publiczne i utrzymywanie wysokiego deficytu budżetowego grozi przekroczeniem ustalonej w Konstytucji RP granicy 60%, czyli destabilizacją finansów publicznych i zahamowaniem wzrostu gospodarczego.

Prezentując metodykę kontroli wykonania budżetu państwa za 2003 r., Prezes NIK stwierdził, że została ona przeprowadzona zgodnie z publicznie dostępnymi i opartymi o normy międzynarodowe *Standardami kontroli NIK*. Stosowane były statystyczne metody doboru próby i dobór celowy. Metody statystyczne wykorzystano przy badaniu poprawności sporządzenia i ewidencji dokumentów księgowych u wszystkich dysponentów trzeciego stopnia. Podstawową metodą był jednak celowy dobór jednostek i spraw do kontroli, wynikający z oceny ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, związanego z charakterem działalności i specyfiką poszczególnych dochodów i wydatków. Zastosowano – oparte o jednolite kryteria – oceny wykonania budżetu w poszczególnych częściach, a także planów finansowych

państwowych funduszy i agencji. Kontrola miała charakter kompleksowy: kontrolerzy przeprowadzili audyt finansowy i kontrolę wykonania zadań finansowanych ze środków publicznych. Zbadano księgi rachunkowe i oceniono rzetelność sprawozdań. Wykonanie zadań przez objęte kontrolą jednostki zbadane zostało natomiast z punktu widzenia oszczędności, wydajności i skuteczności.

Prezes NIK podkreślił, że ustalenia kontroli wskazują na aktualność większości wniosków z lat ubiegłych. Najważniejszy z nich, to konieczność przeprowadzenia działań naprawczych zmierzających do racjonalizacji finansów publicznych. Jego treść jest obecnie jeszcze bardziej adekwatna do stanu finansów publicznych, niż przed rokiem. Wyszczególnił następnie problemy, które wymagają rozwiązania. Zaliczył do nich:

- zmianę statusu Narodowego Funduszu Zdrowia, umożliwiającą ujęcie planu finansowego w ustawie budżetowej i wprowadzenie parlamentarnej kontroli jego realizacji;
- rezygnację z prowadzenia gospodarki finansowej w formie środków specjalnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw;
- zapewnienie w budżecie państwa środków niezbędnych dla pełnej i prawidłowej realizacji zadań państwowych funduszy celowych w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych, wspierania bezrobotnych i przeciwdziałania bezrobociu;
- podjęcie działań reformujących tryb i zasady planowania, finansowania oraz nadzoru nad przebiegiem realizacji inwestycji finansowanych z budżetu państwa;
- zapewnienie pełnego wykorzystania funduszy otrzymywanych z Unii Europejskiej, rzetelnego ich rozliczania i terminowego wypełniania obowiązków sprawozdawczych;
- ograniczenie do niezbędnego minimum środków niewygasających z upływem roku budżetowego, z uwzględnieniem możliwości realnego ich wykorzystania;
- dokonanie oceny funkcjonowania zakładów budżetowych i podjęcie ewentualnych decyzji o likwidacji jednostek prowadzących działalność ze stratą;
- podjęcie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej skutecznych działań w celu zwiększenia finansowania ustawowych zadań z zakresu ochrony środowiska;
- urealnienie planowanego stanu zatrudnienia w państwowej sferze budżetowej;
- zamieszczanie w projekcie ustawy budżetowej realnych planów finansowych agencji rolniczych.

Wykonanie budżetu państwa – stwierdził Prezes NIK – należy badać nie tylko przez pryzmat zgodności zrealizowanych kwot dochodów i wydatków z postanowieniami *ustawy budżetowej*, ale również oceniać wpływ budżetu na społeczną i gospodarczą sytuację państwa. Na ocenę sposobu wykonania przez rząd budżetu państwa w 2003 r. musi rzutować fakt, iż rok ten nie tylko nie przyniósł poprawy stanu finansów publicznych, lecz spowodował zaostrenie zagrożeń obserwowanych i sygnalizowanych już wcześniej przez NIK. Najważniejszymi z nich są: rosnący szybko dług publiczny, niebezpiecznie zbliżający się do konstytucyjnej granicy 60%, postępujący rozkład publicznej służby zdrowia, brak koordynacji przedsięwzięć z zakresu infrastruktury gospodarczej i społecznej oraz pogarszająca się sytuacja finansowa jednostek sektora samorządowego i związane z tym zmniejszanie się jego potencjału inwestycyjnego.

Stan sektora finansów publicznych wymaga szybkiego podjęcia działań zaradczych. Ich zaniechanie może poważnie utrudnić utrzymanie tempa wzrostu gospodarczego i efektywne wykorzystanie potencjalnych korzyści z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, a w konsekwencji opóźnić rozwiązanie najważniejszych problemów gospodarczych i społecznych.

Omawiając *Sprawozdanie z działalności NIK w 2003 r.*, Prezes NIK stwierdził, że w minionym roku główne obszary działalności kontrolnej Izby nie uległy, w porównaniu z latami poprzednimi, zasadniczym zmianom. Nie zmieniły się bowiem główne problemy, przed którymi stoi nasz kraj. Nie uległ również większym zmianom przebieg procesów i zjawisk zachodzących w gospodarce i życiu społecznym.

Dotkliwe konsekwencje może mieć, sygnalizowana przez NIK już od dłuższego czasu, niesprawność procesów legislacyjnych wewnątrz administracji rządowej. Izba wielokrotnie wskazywała na liczne przypadki niewydawania lub nieterminowego wydawania aktów wykonawczych do ustaw. Ma to niekorzystny wpływ na funkcjonowanie państwa i podważa zaufanie obywateli do jego organów.

Kontrolę sfery finansów publicznych wykazały, że niektóre podmioty, w tym wiele jednostek samorządu terytorialnego, nie wykorzystywały wszystkich możliwości zwiększenia swoich dochodów. Tak było podczas zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy, czy wydawania decyzji w sprawie lokalizacji super- i hipermarketów. Po raz kolejny niewystarczająco szczer-

ny okazał się system ustalania i poboru należności celnych. Ponownie ujawniły się liczne wady polskiego systemu podatkowego, przede wszystkim jego niestabilność, ale także – nieprzewidywalność oraz niejednoznaczność przepisów.

Jeszcze częściej, niż na brak staranności w pozyskiwaniu dochodów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego NIK wskazywała na naruszanie norm prawnych oraz wymogów gospodarności przy wydatkowaniu środków publicznych.

Dziedziną, w której kontrole odnotowały szczególnie wiele zaniedbań, jest infrastruktura komunikacyjna. Stan dróg, stanowiących ważny element systemu transportowego kraju, nie poprawia się, a raczej pogarsza. Ustalono to w toku zakończonych w ubiegłym roku kontroli, których przedmiotem były budowa i utrzymanie dróg publicznych.

Badania procesów przekształceń własnościowych ujawniły ogrom trudności, jakie napotkał ten proces od początku transformacji ustrojowej. One to spowodowały w dużej mierze, że restrukturyzacja i prywatyzacja nie zawsze dawały zadowalające efekty. NIK wskazywała wielokrotnie na przewlekłość postępowań, spory i niejasności kompetencyjne, nieprzestrzeganie przepisów, wysokie, a do tego często zbyteczne, koszty prywatyzacji, np. niecelowe wydatki ponoszone na opracowywanie – jak się często okazywało zbędnych – analiz i ekspertyz. Nie bez znaczenia był również niezadowolający w wielu przypadkach efekt finansowy prywatyzacji.

Ustalenia wielu kontroli – kontynuował Prezes NIK – niezależnie od kierunku i tematu badań, prowadzą do konkluzji, że jedną z podstawowych przyczyn nieprawidłowości jest niewywiązywanie się administracji publicznej z nałożonych na nią obowiązków. To z kolei jest możliwe w sytuacji niefunkcjonowania w sposób należyty nadzoru nad działalnością urzędów i instytucji. Nieegzekwowanie rzetelności i gospodarności często rodzi u funkcjonariuszy publicznych poczucie bezkarności, a stąd już tylko krok do lekceważenia prawa, przyjętych zasad postępowania i wreszcie do większego zagrożenia korupcją.

Spełnienie wysokich wymogów stawianych Izbie jako instytucji zaufania publicznego byłoby niemożliwe bez umacniania się wśród jej pracowników etosu służby publicznej. Kontroler NIK musi kierować się w swojej pracy takimi wartościami, jak: rzetelność, odpowiedzialność, uczciwość, bezstronność, niezależność, profesjonalizm, a w wykonywaniu obowiązków wobec społeczeństwa powinien dawać im pierwszeństwo przed innymi, w tym własnymi, interesami.

Realizacja budżetu Izby w 2003 r. – stwierdził Prezes NIK – była poddawana bieżącej analizie i weryfikacji z myślą o zdyscyplinowaniu wydatków i racjonalnym gospodarowaniu środkami. Zapewnił też, że wykonanie budżetu NIK badane było przez audytora wewnętrznego tą samą metodą i z zastosowaniem tych samych rygorów, z jakimi Izba kontroluje wykonanie budżetu innych podmiotów. W wyniku audytu stwierdzono, że został on wykonany w sposób legalny, gospodarny, rzetelny i celowy, a przygotowanie planu i rozdysponowanie środków było co do zakresu i terminu zgodne z przepisami *ustawy o finansach publicznych*.

Zwrócił też uwagę, że podatnicy mają korzyść z funkcjonowania NIK. Efekty pracy Izby można bowiem przedstawić w aspekcie finansowym w postaci kwot zakwestionowanych lub tych, które zostały zwrócone do budżetu dzięki interwencjom kontrolerów NIK. Przewyższały one znacznie wydatki budżetowe Izby.

Przynależność Polski do Unii Europejskiej – stwierdził na zakończenie Prezes NIK – stwarza nowe możliwości i perspektywy, ale rodzi też nowe wyzwania dla kraju. Nowe zadania stoją także przed NIK. Do najważniejszych z nich należeć będzie kontrolowanie wydatków ponoszonych ze środków unijnych. Izba nie będzie zajmować się tylko ewidencyjną stroną tych rozliczeń. Będzie także badać, czy za uzyskane środki osiągnęliśmy zakładane efekty, czy przekazane nam środki nie przepadają, czy nie musimy zwracać ich do unijnej kasy.

Wejście Polski do Unii i korzystanie ze wspólnych funduszy oznacza też w wielu przypadkach przeprowadzenie kontroli na terytorium naszego państwa przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Przyjęto zasadę, że do każdej takiej kontroli delegowany będzie kontroler NIK posiadający odpowiednie kwalifikacje merytoryczne i językowe.

Prezentowanie wyników kontroli na posiedzeniach komisji sejmowych

W 2004 r. przedstawiciele Izby uczestniczyli w posiedzeniach komisji sejmowych prezentując ustalenia kontroli dotyczące następujących dziedzin funkcjonowania państwa:

- 1) *Budżet i finanse*: wykonanie budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 r. (oprócz analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej zaprezentowano oceny, uwagi i wnioski opisane w 98 informacjach o wynikach kontroli poszczególnych części budżetowych, planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji);
- 2) *Administracja publiczna i integracja europejska*: łączenie zatrudnienia w urzędach administracji publicznej z wykonywa-

niem działalności usługowej; przygotowanie i produkcja dowodów osobistych; pozyskiwanie i wykorzystanie środków finansowych z funduszu PHARE; przygotowanie administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych; funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w ministerstwach i administracji centralnej;

- 3) *Gospodarka, Skarb Państwa i prywatyzacja*: restrukturyzacja sektora obronnego; prywatyzacja STOEN SA; zaopatrzenie w gaz ziemny; zarządzanie majątkiem b. Funduszu Wczasów Pracowniczych i jego prywatyzacja; prywatyzacja PLL LOT SA;
- 4) *Edukacja, nauka i dziedzictwo narodowe*: funkcjonowanie programów: *Animator sportu dzieci i młodzieży* i *Animator sportu osób niepełnosprawnych*; zasięg wychowania przedszkolnego; wykorzystanie środków finansowych z dopłat do stawek w grach liczbowych na dofinansowanie inwestycji sportowych w akademiach wychowania fizycznego oraz wykorzystanie tych obiektów dla potrzeb sportu; organizacja i finansowanie działalności dydaktycznej w państwowych wyższych szkołach zawodowych; organizacja i finansowanie dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli;
- 5) *Obrona narodowa i bezpieczeństwo wewnętrzne*: realizacja zamówienia publicznego MON na dostawę kołowego transportera opancerzonego; finansowanie Policji ze źródeł innych niż budżet państwa;
- 6) *Praca, sprawy socjalne, ochrona zdrowia*: funkcjonowanie systemu tworzenia wykazu leków refundowanych; restrukturyzacja i przekształcenia systemowe w ochronie zdrowia;
- 7) *Środowisko, rolnictwo i zagospodarowanie przestrzenne*: realizacja zobowiązań negocjacyjnych rządu RP z Komisją Europejską w obszarze ochrony środowiska; działalność wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej; działania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na rzecz utworzenia serwerowni ZSIK-IACS; przygotowanie do wypełniania przez Polskę ratyfikowanej w 1996 r. międzynarodowej Konwencji o różnorodności biologicznej; funkcjonowanie nadzoru nad wytwarzaniem, obrotem i stosowaniem środków żywienia zwierząt; stosowanie środków chemicznych w rolnictwie; przestrzeganie wymagań w zakresie międzynarodowego obrotu odpadami; realizacja przez administrację publiczną zadań w zakresie małej i dużej retencji wód; stan rezerw państwowych zbóż; prawidłowość ustalania i finansowania dodatków mieszkaniowych oraz czynszów w zasobach mieszkaniowych; źródła i wykorzystanie środków Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

Udział w pracach legislacyjnych

Przedstawiciele NIK uczestniczyli w pracach legislacyjnych prowadzonych w komisjach Sejmu RP, w tym w pracach komisji nadzwyczajnych, powołanych do przygotowania projektów istotnych aktów normatywnych. Zgłaszali uwagi i przedstawiali stanowisko Izby, zarówno w sprawach poselskich inicjatyw ustawodawczych, jak i projektów rządowych wniesionych do Sejmu RP, szczególnie tych, do których Izba przedkładała uwagi podczas wcześniejszych faz procesu legislacyjnego (w 2004 r. do Izby wpłynęło 188 druków sejmowych).

Spośród ważniejszych projektów aktów prawnych, do których NIK przedkładała swoje stanowisko, wymienić należy projekty ustaw:

- 1) **O swobodzie działalności gospodarczej** – projekt wpłynął do Sejmu RP w 2004 r. Przedstawiciel NIK przedstawił propozycje poprawek, które miały na celu wyłączenie spod przepisów ustawy (rozdział 5 *Kontrola przedsiębiorcy*) regulacji ograniczających możliwość kontroli przedsiębiorców, w zakresie ilościowym i czasowym, przez organy kontroli i inspekcji podległe Sejmowi RP, a także bardziej precyzyjne ustalenie podmiotów kontrolujących przedsiębiorcę, w celu uzyskania przez NIK bezkonfliktowego respektowania w praktyce jej konstytucyjnych i ustawowych możliwości kontrolowania przedsiębiorców na podstawie art. 2 ust. 3 *ustawy o NIK*. Jednocześnie wiceprezes NIK skierował do przewodniczącego właściwej komisji sejmowej pismo ze stanowiskiem Izby w tej sprawie i proponowanymi poprawkami. W trakcie prac nad projektem ustawy w podkomisji i komisji, przedstawiciel NIK wielokrotnie podnosił kwestię uwzględnienia zmian przedstawionych w poprawkach. Ostatecznie art. 77 ustawy uchwalonej przez Sejm RP uzyskał brzmienie, które wyłącza Izbę, jako nie będącą organem administracji publicznej, spod ograniczeń zawartych w rozdziale 5. Dodać należy, że przedstawiciele NIK uczestniczyli też w pracach podkomisji i komisji nad projektem uchwalonej następnie przez Sejm RP *ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej*.
- 2) **O odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych** – ustawa uchwalona 17 grudnia 2004 r. wejdzie w życie 1 lipca 2005 r. Zarówno na etapie uzgodnień międzyresortowych, jak i w czasie prac sejmowych NIK zgłosiła wiele uwag, z których większość nie została jednak uwzględniona. Utrzymano wprawdzie prawo NIK do składania wnio-

sków o ukaranie, jednocześnie wprowadzono jednak przepis umożliwiający właściwemu rzecznikowi finansów publicznych powierzanie funkcji oskarżyciela przedstawicielowi Izby. Nie uwzględniono tym samym postulatu, że rzecznik nie może w dowolny sposób określać kompetencji NIK. Nie został uwzględniony postulat zakładający przyznanie prawa do zaskarżania postanowień rzecznika o umorzeniu postępowania przez wnoszącego zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, a więc również przez NIK. Izba zakwestionowała ponadto obowiązek wydawania przez prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – na żądanie organu orzekającego – opinii w sprawie interpretacji przepisów w zakresie zamówień publicznych. W opinii NIK, organ orzekający powinien dokonywać wykładni przepisów we własnym zakresie. Również i ten postulat nie został uwzględniony. Częściowo został natomiast uwzględniony postulat Izby dotyczący kształtowania wynagrodzeń rzeczników dyscypliny i członków komisji orzekających.

- 3) *O zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw* – uwagi dotyczyły m.in. innego sformułowania katalogu ograniczeń w podejmowaniu działalności gospodarczej i nieobjęcia nim członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w aparacie Ministra Finansów, różnego trybu ochrony informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych, braku efektywniejszych środków dyscyplinujących do terminowego złożenia oświadczenia. Uwagi te NIK przedłożyła Marszałkowi Sejmu RP.

Przedstawiciele NIK uczestniczyli ponadto w posiedzeniu podkomisji nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi*.

Współpraca z Komisją ds. Kontroli Państwowej

W 2004 r., oprócz sukcesywnie przekazywanych informacji o wynikach kontroli, NIK przedłożyła Komisji: *Sprawozdanie z działalności NIK w 2003 r.*, *Plan pracy NIK na 2004 r.* wraz z *Informacją o wykorzystaniu sugestii tematów kontroli zgłoszonych przez komisje sejmowe*, *Plan pracy NIK na 2005 r.*, a także dokumenty pn. *Realizacja strategii NIK* i *Realizacja uchwały Sejmu RP z dnia 20 stycznia 2000 r. w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez NIK*. Izba przedłożyła także szereg opracowań i materiałów sporządzonych na wniosek Komisji i mających związek z zaplanowaną tematyką posiedzeń. We wszystkich posiedzeniach Komisji, z wyjątkiem tych, które dotyczyły jej wewnętrznych spraw, uczestniczył przedstawiciel Izby – doradca Prezesa NIK, a w większości posiedzeń – również Prezes NIK lub upoważniony wiceprezes.

Prezes NIK lub wiceprezesi referowali na posiedzeniach Komisji następujące materiały i opracowania, przygotowane na wniosek Komisji. I tak:

- 1) Na posiedzeniu w dniu 23 stycznia 2004 r. Prezes NIK, przedstawiając status prawny Izby w świetle *Konstytucji RP* i standardów Unii Europejskiej, poinformował, iż problematyce tej poświęcono seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK. Podsumował działania podjęte przez Izbę w celu dostosowania procedur do standardów unijnych – opracowanie i wdrożenie *Podręcznika kontrolera* było efektem wykonania zaleceń INTOSAI i EUROSAI oraz władz unijnych, w związku z przystąpieniem Polski do Unii. Prezes NIK podkreślił, że rozwiązania ustawowe dotyczące NIK są dobre i nie wymagają zmian. *Ustawa o NIK* gwarantuje Izbie niezależność od innych organów państwowych, zarówno w aspekcie organizacyjnym, jak i finansowym. Niewykluczone jednak, że po zakończeniu prac nad nowym statusem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zaistnieje potrzeba wprowadzenia zmian do wspomnianej ustawy.
- 2) Na posiedzeniu, które odbyło się 11 marca 2004 r., NIK przedstawiła – na wniosek Komisji – opracowanie pn. *Analizy osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa pod kątem roszczeń odszkodowawczych, które po pozytywnej opinii audytu – biegłego rewidenta, poddane zostały likwidacji*. Wiceprezes NIK poinformował, że Izba nie prowadziła dotychczas kontroli, której celem byłaby ocena prawidłowości sprawozdań finansowych i opinii audytorów. Przedstawiciele NIK zwrócili jednak uwagę na nieuwzględnianie przez Ministerstwo Skarbu Państwa opinii biegłego rewidenta przy ocenie działalności podmiotu, a także przypadki braku w ich opiniach wzmianki o złożeniu w sądzie sprawozdania za rok poprzedzający badanie i jednoznacznych informacji o zagrożeniu kontynuowania działalności przedsiębiorstwa, mimo ujemnego wyniku finansowego. Poruszano też niektóre aspekty wykonania umów prywatyzacyjnych, w tym realizacji zapisanych w nich zabezpieczeń pracowniczych. Wiceprezes NIK poinformował, iż Izba w toku każdej kontroli prywatyzacyjnej sprawdza sposób realizacji przez nowego właściciela zobowiązań wobec pracowników. Omówił ponadto zakres uprawnień kontrolnych NIK w stosunku do instytucji komornika.
- 3) Na posiedzeniu w dniu 18 marca 2004 r. Prezes NIK przedstawił dokumenty pn. *Realizacja uchwały Sejmu RP z 20 stycznia 2000 r. w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez NIK oraz Realizacja strategii NIK*. Za-

znaczył, że Izba odniosła się do wszystkich postulatów zapisanych w uchwale sejmowej – zarówno generalnych, czyli strategii, jak i szczegółowych, tj. priorytetów i celów kontroli. Przedstawiciele NIK podkreślili znaczenie najważniejszego przedsięwzięcia wynikającego z przyjętej i realizowanej przez Izbę strategii, tj. opracowania *Standardów kontroli NIK* i wytycznych ich stosowania. Powstał *Podręcznik kontrolera* zapewniający jednolitą praktykę stosowania procedur kontrolnych. W dyskusji posłowie wysoko ocenili działania Izby podjęte w celu wdrożenia *Strategii*. Podkreślono zarówno profesjonalizm przedstawionych przez NIK materiałów, jak i fakt, iż Izba zaliczana jest do instytucji cieszących się autorytetem i zaufaniem publicznym.

- 4) Na posiedzeniu w dniu 29 kwietnia 2004 r. Komisja rozpatrzyła informację o skuteczności postępowań karnych wszczętych po zawiadomieniach NIK w 2003 r. Wiceprezes NIK przedstawiając dane o przekazanych organom ścigania zawiadomieniach o przestępstwach i wnioskach o ukaranie w sprawach o wykroczenia, zwrócił uwagę, że czas, jaki mija od skierowania zawiadomienia do zakończenia sprawy, jest ciągle zbyt długi. Przedstawiciele NIK zaapelowali do Prokuratora Krajowego o informowanie Izby o sposobie zakończenia w sądzie spraw wynikających z jej zawiadomień – otrzymali zapewnienie, iż zobowiązani do tego zostaną prokuratorzy apelacyjni.
- 5) Wiceprezes NIK, przedstawiając na posiedzeniu w dniu 13 maja 2004 r. opracowanie pn. *Zagrożenia korupcją w świetle badań kontrolnych NIK, przeprowadzonych w 2003 r.*, stwierdził, że zwalczanie korupcji to nie tylko ściganie karne sprawców takich przestępstw, ale także rozpoznawanie i usuwanie z działalności instytucji publicznych nieprawidłowości, które korupcji sprzyjają. Walka z korupcją może być skuteczna jedynie wtedy, gdy zostaną należycie rozpoznane i wyeliminowane wspomniane okoliczności. Analizy, czynione na podstawie ustaleń i wniosków kontroli NIK, wskazują na występowanie w funkcjonowaniu instytucji publicznych ciągle tych samych nieprawidłowości określanych jako mechanizmy korupcjogenne.
- 6) Na posiedzeniu w dniu 27 maja 2004 r. Wiceprezes NIK przedstawił analizę realizacji wniosków *de lege ferenda*, w zakresie przeciwdziałania korupcji, sformułowanych w latach 1996-2002, a które nie zostały wykonane (według stanu prawnego na 30 września 2002 r.). Informując, że większość wniosków nadal pozostaje aktualna – ze 166 zrealizowano jedynie 61, 15 zrealizowano częściowo, a 13 straciło aktualność – zaakcentował, że niektóre z nich są realizowane z opóźnieniem lub dopiero wskutek orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Sytuacja taka dotyczyła np. *ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia*. Wiele przepisów, na których potrzebę wydania lub zmiany wskazała Izba, zostało wydanych lub zmienionych dopiero wskutek dostosowywania polskiego ustawodawstwa do wymogów prawa unijnego – jak np. *ustawa o weterynaryjnej kontroli granicznej* i nowa *ustawa o rybołówstwie*. Komisja postanowiła przekazać właściwym komisjom wnioski niezrealizowane, z prośbą o ich uwzględnienie w pracach legislacyjnych.
- 7) Na posiedzeniu w dniu 16 czerwca 2004 r. Komisja kontynuowała rozpatrywanie *informacji o zagrożeniach korupcją w świetle badań kontrolnych NIK przeprowadzonych w 2003 r.* Zapoznała się też z niektórymi antykorupcyjnymi wnioskami *de lege ferenda*, sformułowanymi przez Izbę po 30 września 2002 r. Wiceprezes NIK zwrócił uwagę na brak w polskim prawodawstwie rozwiązań, uniemożliwiających urzędnikom podejmowanie decyzji w dowolny sposób, czemu sprzyjają niejasne, bądź niepełne unormowania zawarte w ustawach o: *gospodarce nieruchomościami, finansach publicznych, urzędach i izbach skarbowych, cenach, ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*.
- 8) Na posiedzeniu w dniu 6 października 2004 r. Komisja rozpatrzyła informacje o ustrojowej pozycji NIK po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej oraz o jej działalności w Grupie Roboczej EUROSAL ds. Kontroli Środowiska. Jak zaznaczył Wiceprezes NIK, z prawa wspólnotowego wynika konieczność istnienia w każdym państwie członkowskim najwyższego organu kontroli. Nie określa ono jednak jego miejsca w systemie organów państwa, kompetencji, czy sposobu działania. Przesądzają zaś o tym standardy ujęte w dokumentach INTOSAI – *Deklaracji z Limy* (1977 r.) i *Standardach kontroli* (1989 r.). W 1999 r. przyjęte zostały *Europejskie wytyczne dla stosowania standardów kontroli INTOSAI*. Konsekwencją integracji jest rozszerzenie zakresu działania NIK o kontrolę środków unijnych. Wykorzystanie środków europejskich Izba bada od czasu ich napływu do Polski. Obecnie, prowadząc kontrolę tych środków, Izba jest zobowiązana do współpracy z ETO.

Wiceprezes NIK, informując o działaniach NIK w ramach Grupy Roboczej EUROSAL ds. Kontroli Środowiska, stwierdził, że Izba przykładu do uczestnictwa w grupie wielką wagę – od chwili powołania w 1999 r. pełni funkcję jej koordynatora. Za najważniejsze zadanie uznał inicjowanie i prowadzenie z innymi państwami kontroli równoległych, a więc takich, dla których określa się wspólny temat i identyczny zakres. Izba ma doświadczenie w realizacji takich kontroli. Była m.in. koordynatorem kontroli

przestrzegania postanowień Konwencji helsińskiej o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego. Pierwszy etap tej kontroli (w 2000 r.) dotyczył głównie zanieczyszczeń pochodzących z lądu, z zakładów przemysłowych; kontrola w 2004 r. koncentruje się natomiast na problemie zanieczyszczeń pochodzących ze statków. Prace w ramach grupy prowadzone są w oparciu o plan pracy i przyjęte priorytety. Priorytetami, na których NIK szczególnie skupiła uwagę i którymi zainteresowała inne państwa, jest gospodarka odpadami radioaktywnymi, ochrona wód, w tym przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z rolnictwa oraz ochrona powietrza atmosferycznego. Aktywność grupy jest najbardziej zauważalna i doceniana przez światową organizację – INTOSAI.

W 2004 r. na posiedzeniach Komisji rozpatrzono także informacje o wynikach kontroli: przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych, zaopatrzenia w gaz ziemny, prawidłowości pozyskiwania środków specjalnych tworzonych w organach skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów i premie pracowników, funkcjonowania systemu tworzenia wykazu leków refundowanych, zarządzania majątkiem b. Funduszu Wczasów Pracowniczych i jego prywatyzacji, źródeł i wykorzystania środków Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

Ponadto 28 lipca 2004 r. Komisja uchwaliła opinię dla Marszałka Sejmu RP w sprawie stanowiska NIK, dotyczącego trybu postępowania w komisjach sejmowych z informacjami o wynikach kontroli przekazanymi Sejmowi przez NIK. Komisja rozpatrzyła stanowisko NIK w tej sprawie oraz opinię prawną Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP i uznała, że wyniki kontroli NIK są ostateczne i komisje sejmowe nie mogą ingerować w ich treść. Komisje sejmowe nie mogą więc przyjmować lub odrzucać informacji w głosowaniu. Posłowie mogą natomiast zgłaszać uwagi, wypowiadać opinie i formułować wnioski mające związek zarówno z kontrolą, jak i z informacją. Stanowisko w tej sprawie komisje mogą przyjmować w dezyderatach lub opiniach kierowanych do Prezesa NIK i Prezydium Sejmu RP.

Izba przedłożyła także inne dokumenty mające związek z pracami Komisji: polsko-angielską wersję *Sprawozdania z działalności NIK w 2003 r.*, notatkę w sprawie przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych, opracowanie nt. realizacji delegacji ustawowych do wydania aktów wykonawczych przez ministrów i kierowników urzędów centralnych (według stanu na 30 września 2004 r.) oraz informację w sprawie przewidywanego wykorzystania w pracach nad projektem *Planu pracy NIK na 2005 r.* sugestii tematów kontroli zgłoszonych przez komisje sejmowe.

Izba podjęła też, na zlecenie Komisji, kontrolę prawidłowości procedur i postępowania władz publicznych, które umożliwiły wzniesienie biurowca w sąsiedztwie gmachu MSZ, tj. w miejscu stwarzającym zagrożenie dla ochrony informacji niejawnych. Komisja, wspólnie z Komisją Kultury i Środków Przekazu, rekomendowała ponadto Sejmowi RP projekt uchwały zlecającej NIK przeprowadzenie kontroli działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie postępowań koncesyjnych w sprawach rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych prowadzonych w latach 2001-2003.

Wykorzystanie wniosków *de lege ferenda*

W 2004 r. NIK przedstawiła w 34 informacjach o wynikach kontroli łącznie 68 wniosków *de lege ferenda*, z tego 49 dotyczących zmian w treści ustaw oraz 19 postulujących zmiany aktów wykonawczych do ustaw. Z wniosków, o których jest mowa, zrealizowano 14, w tym 4 – częściowo. Dane te wskazują, że zdecydowana większość wniosków o charakterze legislacyjnym nie została wykorzystana^{6/}.

Realizując postulowane przez NIK wnioski, dokonano nowelizacji *ustawy o urzędach i izbach skarbowych*, likwidując w resorcie finansów środki specjalne tworzone na usprawnienie funkcjonowania organów skarbowych. Zrealizowany został także wniosek zmierzający do nowelizacji *Ordynacji podatkowej*, którego celem było wyeliminowanie różnic w interpretacji prawa podatkowego, skutkujących różnicowaniem sytuacji podatnika ze względu na jego miejsce zamieszkania. Należy także wskazać na przyspieszenie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi prac legislacyjnych, polegających na wydaniu większości aktów wykonawczych do *ustawy o środkach żywienia zwierząt*.

Spśród niezrealizowanych wymienić można np. wniosek dotyczący wprowadzenia do *ustawy o pracownikach samorządowych* przepisu zobowiązującego kierowników urzędów administracji samorządowej do dokonywania, w formie udokumentowanej, analizy oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej składanych przez pracowników samorządowych, a także wprowadzenia przepisu zobowiązującego pracowników samorządowych do przedkładania oświadczeń o wykonywaniu dodatkowych zajęć w ramach umów cywilnoprawnych i podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia, natomiast kierowników urzędów – do ich analizy.

^{6/} Wykaz ważniejszych wniosków *de lege ferenda*, przedstawionych przez NIK w informacjach o wynikach kontroli z 2004 r., stanowi zał. Nr 5 do *Sprawozdania*.

Nie podjęto, postulowanej przez Izbę, zmiany systemu finansowania inwestycji budowlanych z budżetu państwa, przede wszystkim w kierunku wzmocnienia nadzoru i kontroli nad środkami publicznymi.

Nie zostały też zrealizowane postulowane zmiany w *ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, zmierzające do wyeliminowania z ubiegania się o status zakładu pracy chronionej pracodawców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie ochrony mienia i dozoru oraz do uregulowania zasad finansowania przez takie zakłady własnych przychodni rehabilitacyjnych, które poza usługami medycznymi dla osób niepełnosprawnych finansują dodatkowo usługi na rzecz pełnosprawnych własnych pracowników, a także prowadzą komercyjną działalność medyczną.

NIK zwracała ponadto uwagę na brak regulacji prawnych, określających sposób sprawowania kontroli w zakresie prawidłowości kwot zgłaszanych przez banki do refundacji z budżetu państwa z tytułu wypłaconych premii gwarancyjnych. Umowy zawierane między ministrami właściwymi ds. budownictwa i finansów publicznych, a bankami realizującymi wypłaty premii gwarancyjnych, nie określają sposobu kontrolowania kwot zgłaszanych do refundacji.

W 2004 r. NIK wnioskowała też o rozważenie przez Radę Ministrów możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej, w celu ustawowego uregulowania zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w administracji rządowej i wprowadzenia, przepisami aktu wykonawczego, ogólnych standardów tej kontroli, opartych na międzynarodowych standardach kontroli wewnętrznej.

W dalszym ciągu brak jest rozporządzenia, którym minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego miał obowiązek określić szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. O wydanie tego rozporządzenia Izba wnosi w kolejnych kontrolach poczynawszy od 1999 r.

Zlecenia podjęcia kontroli

W 2004 r. do NIK wpłynęły, przekazane przez organy Sejmu RP, zlecenia w sprawie przeprowadzenia następujących kontroli:

- działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w zakresie dotyczącym prowadzonych w latach 2001-2003 postępowań koncesyjnych w sprawach rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych (uchwała Sejmu RP z 27 maja 2004 r.);
- stanu państwowych rezerw zbóż – ilości i jakości (zlecenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi);
- zamiany gruntów w parkach narodowych (zlecenie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa);
- procedur i postępowania władz publicznych, które umożliwiły wzniesienie biurowca zlokalizowanego w bezpośrednim sąsiedztwie siedziby Ministerstwa Spraw Zagranicznych (u zbiegu Al. Szucha i ul. Litewskiej w Warszawie) – w miejscu stwarzającym zagrożenie dla ochrony informacji niejawnych (zlecenie Komisji ds. Kontroli Państwowej);
- prawidłowości kontraktów na dostawę ropy naftowej zawartych przez Petrochemię Płock SA oraz jej następcę prawnego Polski Koncern Naftowy Orlen SA w zakresie prawidłowego gospodarowania majątkiem spółki (uchwała Komisji Śledczej z 27 października 2004 r.);
- okoliczności i powodów nabycia przez firmę J&S od Polskiej Żeglugi Morskiej PP 3,8% udziału Naftoportu SA oraz zawartej umowy, która uniemożliwia objęcie przez Skarb Państwa pakietu większościowego udziałów (uchwała Komisji Śledczej z 2 listopada 2004 r.);
- działalności organów administracji państwowej w zakresie zabezpieczenia udziału i ochrony polskich przedsiębiorstw w przetargach na dostawę sprzętu wojskowego dla Iraku, a także nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez polskie przedsiębiorstwa uczestniczące w tych przetargach (Marszałek Sejmu RP).

Uczestnictwo w posiedzeniach Rady Ministrów oraz opiniowanie rządowych projektów aktów prawnych

NIK tradycyjnie uczestniczy w procesie legislacyjnym związanym z przygotowaniem rządowych inicjatyw ustawodawczych i projektów aktów wykonawczych do ustaw – przede wszystkim w sprawach mogących oddziaływać na kompetencje kontrolne NIK i wynikających z przedstawianych przez Izbę wniosków pokontrolnych.

Poczynawszy od 1 stycznia 2002 r. weszła w życie *ustawa o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw*, zawierająca regulacje prawne odnoszące się do uprawnień Prezesa NIK. Na ich podstawie uchylono przepis *ustawy o NIK*, przyznający Prezesowi NIK prawo uczestniczenia w posiedzeniach Rady Ministrów. W rezultacie, w latach 2002-2003 liczba wpływających do Izby

dokumentów rządowych znacznie zmniejszyła się. W 2002 r. wpłynęło 178, zaś w 2003 r. – 127 dokumentów skierowanych do uzgodnień międzyresortowych, podczas gdy np. w 2001 r. – 1.406 tego rodzaju dokumentów.

W 2004 r. sytuacja uległa zmianie: poczynwszy od maja ub.r. wpłynęły do Prezesa NIK 34 zaproszenia na posiedzenia Rady Ministrów (Prezes NIK wziął udział w 14 takich posiedzeniach). Również aktywność Izby w opiniowaniu rządowych projektów aktów prawnych, w porównaniu z latami 2002-2003, zwiększyła się, o czym świadczy liczba 316 dokumentów rządowych skierowanych – w ramach uzgodnień międzyresortowych – do zaopiniowania przez Izbę (w trybie określonym *uchwałą Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów*). W swoich opiniach Izba przedstawiała wnioski wynikające z przeprowadzanych kontroli, zgłaszała również uwagi o charakterze prawno-systemowym i legislacyjnym. W przypadku niektórych dokumentów przyjęto odrębny tryb – Prezes NIK skierował wystąpienia bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów lub właściwych członków Rady Ministrów.

Upoważnieni przedstawiciele NIK brali też udział w międzyresortowych konferencjach uzgadniających. Np. na konferencji w Ministerstwie Polityki Społecznej rozpatrzono uwagi do projektu rządowego programu *Świetlica, praca i staż – socjoterapia w środowisku wiejskim*, zawierającego projekty ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, uchwały Rady Ministrów o ustanowieniu programu, porozumienia między Ministrami Polityki Społecznej oraz Gospodarki i Pracy, Prezesem Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych a marszałkami województw w sprawie pilotażowego jego wdrożenia.

Wśród ważniejszych rządowych inicjatyw ustawodawczych – projektów ustaw, które były opiniowane w roku sprawozdawczym znalazły się ustawy: o *Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa*; *zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw*; *zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz ustawy o Radzie Ministrów*; o *pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz o zmianie niektórych ustaw*; a także ustawa – *Przepisy wprowadzające ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawę o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa*.

Egzekwowanie odpowiedzialności przypisanej prawem

3.

**Zawiadomienia
o przestępstwach
i wykroczeniach**

**Zawiadomienia
w sprawach
o naruszenie
dyscypliny finansów
publicznych**

**Oceny wskazujące
na niezasadność
zajmowania
stanowiska**

**Wnioski w sprawach
o uchylanie się od
kontroli**

NIK ma instrumenty do zwalczania działań niezgodnych z prawem, niegospodarnych, nierzetelnych i niecelowych. W wypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa (wykroczenia), Izba kieruje zawiadomienie do organów ścigania. Posiada też prawo składania wniosków o ukaranie i zawiadomień w sprawach dotyczących naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz uprawnienie do przedstawiania w wystąpieniach pokontrolnych ocen wskazujących na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości. Może również kierować do sądu wnioski przeciwko osobom uchylającym się od kontroli lub utrudniającym jej przeprowadzenie.

Zawiadomienia o przestępstwach i wykroczeniach

Przepisy ustawy o NIK stanowią, że w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, NIK zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń oraz informuje o tym kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej i właściwy organ państwowy lub samorządowy. Organy ścigania obowiązane są do zawiadomienia NIK o wynikach postępowania.

Liczba zawiadomień i charakterystyka poczynionych zarzutów

NIK przekazała w 2004 r. organom powołanym do ścigania przestępstw i sądom 138 zawiadomień i wniosków o ukaranie, czyli o 29% więcej, niż w poprzednim roku. Dane o liczbie wysłanych zawiadomień i wniosków, w podziale na poszczególne kategorie adresatów i w porównaniu z analogicznymi danymi z 2003 r., ilustruje tabela Nr 7.

Tabela 7.

Zawiadomienia do organów ścigania i wnioski o ukaranie do sądów, skierowane przez NIK w latach 2003-2004					
		2003 r.		2004 r.	
Lp.	Zawiadomienia (wnioski o ukaranie) skierowane do:	Liczba zawiadomień (wniosków)	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba zawiadomień (wniosków)	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Organów ścigania przestępstw, z tego:	104	97,2	128	92,7
1.1.	– jednostki organizacyjne prokuratury	98	91,6	120	86,9
1.2.	– jednostki organizacyjne policji	1	0,9	–	–
1.3.	– urzędy skarbowe	5	4,7	8	5,8
2.	Sądów	3	2,8	10	7,3
Razem		107	100,0	138	100,0

Zawiadomienia „w sprawie” i przeciwko określonym osobom przekazuje się organom ścigania wówczas, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że przestępstwo zostało popełnione. Zauważyć jednak należy, że oceny dowodów uzasadniających skierowanie zawiadomienia dokonuje się wyłącznie na podstawie akt kontroli. Ze względu na określone uprawnienia Izby, ujawnione nieprawidłowości nie zawsze odzwierciedlają całokształt bezprawnego działania. Dlatego też zebranie dowodów umożliwiających pełną ocenę zarzucanego czynu zabronionego, często przy użyciu technik i procedur operacyjnych, należy do organów ścigania.

Strukturę czynów zabronionych, które były podstawą przekazania zawiadomień, ilustrują dane przedstawione w tabeli Nr 8.

Tabela 8.

Struktura zawiadomień przekazanych w 2004 r. organom ścigania (według rodzaju postawionych zarzutów)			
		Zawiadomienia w 2004 r.	
Lp.	Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu rangi ustawowej	Liczba *	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4
1.	Poświadczenie nieprawdy w dokumentach lub fałszowanie dokumentów oraz używanie tego rodzaju dokumentów (art. 270, 271 i 273 <i>Kodeksu karnego</i>)	42	25,3
2.	Niełożenie we właściwym rejestrze sądowym rocznego sprawozdania finansowego i sprawozdania z działalności jednostki przez członków zarządu, którzy będąc do tego zobowiązani nie dopełnili tego obowiązku (art. 79 pkt 4 <i>ustawy o rachunkowości</i>)	36	21,7
3.	Nieprowadzenie ksiąg rachunkowych, prowadzenie ich wbrew przepisom ustawy lub podawanie w tych księgach nierzetelnych danych oraz niesporządzenie sprawozdania finansowego, sporządzenie go niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarcie w nim nierzetelnych danych (art. 77 pkt 1 i 2 <i>ustawy o rachunkowości</i>)	19	11,5
4.	Nadużycie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez osoby obowiązane do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą i wyrządzenie znacznej bądź w wielkich rozmiarach szkody majątkowej (art. 296 <i>Kodeksu karnego</i>)	18	10,9
5.	Nadużycie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (art. 231 <i>Kodeksu karnego</i>)	14	8,4
6.	Nieprowadzenie, wbrew obowiązkowi, ksiąg rachunkowych i nierzetelne ich prowadzenie oraz narażenie finansów publicznych na uszczerpek przez nienależną wypłatę, pobranie lub niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji lub subwencji (art. 60, 61 i 82 <i>Kodeksu karnego skarbowego</i>)	8	4,8
7.	Przedłożenie dokumentów stwierdzających nieprawdę, w celu wyłudzenia kredytu, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego (art. 297 <i>Kodeksu karnego</i>)	8	4,8
8.	Działanie określonej osoby na szkodę spółki handlowej (art. 585 <i>Kodeksu spółek handlowych</i>)	7	4,2
9.	Zeznawanie nieprawdy lub zatajenie prawdy przy składaniu zeznań służących za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy (art. 233 <i>Kodeksu karnego</i>)	6	3,6
10.	Przestępstwa i wykroczenia przeciwko <i>Prawu budowlanemu</i> (art. 90 ustawy)	2	1,2
11.	Doprowadzenie innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (art. 286 <i>Kodeksu karnego</i>)	2	1,2
12.	Przekazywanie, wbrew obowiązkowi, danych statystycznych niezgodnie ze stanem faktycznym (art. 56 <i>ustawy o statystyce publicznej</i>)	1	0,6
13.	Podanie nieprawdy w złożonym oświadczeniu o stanie majątkowym (art. 14 ust. 1 <i>ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne</i>)	1	0,6
14.	Udostępnianie lub umożliwienie, przez osoby administrujące zbiorem danych lub zobowiązane do ochrony danych osobowych, dostępu do nich innym osobom nieupoważnionym (art. 51 § 1 <i>ustawy o ochronie danych osobowych</i>)	1	0,6
15.	Niszczenie, uszkadzanie, czynienie bezużytecznym, ukrywanie lub usuwanie dokumentów (art. 276 <i>Kodeksu karnego</i>)	1	0,6
Razem		166	100,0

* / Dotyczy liczby czynów zabronionych, które były podstawą skierowania zawiadomień o przestępstwach i wykroczeniach (jest ona większa od liczby przekazanych zawiadomień, ponieważ w jednym zawiadomieniu może być postawionych nawet kilka zarzutów).

Największą grupę czynów zabronionych, których ujawnienie było podstawą przekazania zawiadomienia (42, tj. 25%), stanowiły czyny polegające na poświadczeniu nieprawdy w dokumentach, fałszowaniu dokumentów, jak również używaniu tego rodzaju dokumentów. Liczba tego rodzaju czynów w 2004 r. znacząco wzrosła w porównaniu z rokiem poprzednim (w 2003 r. były one podstawą do skierowania 25 zawiadomień, wzrost o 68%).

W 2004 r. pojawiła się liczna grupa czynów zabronionych (36 zawiadomień, tj. 22%) polegających na niełożeniu w sądzie rejonowym rocznego sprawozdania finansowego i sprawozdania z działalności jednostki przez członków zarządu, którzy będąc do tego zobowiązani nie dopełnili tego obowiązku. Zaznaczyć należy, że w roku poprzednim faktów uzasadniających skierowanie tego rodzaju zawiadomień nie stwierdzano.

Wzrosła też liczba czynów polegających na: nieprowadzeniu ksiąg rachunkowych, prowadzeniu ich wbrew przepisom ustawy lub podawaniu w tych księgach nierzetelnych danych oraz niesporządzeniu sprawozdania finansowego, sporządzeniu

go niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarcu w nim nierzetelnych danych (z 18 w 2003 r. do 19 – w 2004 r., tj. o 6%), nadużyciu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (z 11 w 2003 r. do 14 – w 2004 r., tj. o 27%), działaniu określonej osoby na szkodę spółki handlowej (z 2 w 2003 r. do 7 – w 2004 r., tj. o 250%), przedłożeniu dokumentów stwierdzających nieprawdę, w celu wyludzenia kredytu, gwarancji kredytowej, dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego (z 6 w 2003 r. do 8 – w 2004 r., tj. o 33%), zeznawaniu nieprawdy lub zatajeniu prawdy przy składaniu zeznań służących za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy (z 5 w 2003 r. do 6 – w 2004 r., tj. o 20%).

Tendencję spadkową odnotowano natomiast w odniesieniu do czynów polegających na: nadużyciu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez osoby obowiązane do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą i wyrządzeniu znacznej bądź w wielkich rozmiarach szkody majątkowej (z 57 w 2003 r. do 18 – w 2004 r., tj. o 68%), nieprowadzeniu, wbrew obowiązкови, ksiąg rachunkowych, nierzetelnym ich prowadzeniu oraz narażeniu finansów publicznych na uszczuplenie przez nienależną wypłatę, pobranie lub niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji lub subwencji (z 20 w 2003 r. do 8 – w 2004 r., tj. o 60%), doprowadzeniu innej osoby do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (z 7 w 2003 r. do 2 – w 2004 r., tj. o 71%).

Oprócz zawiadomień NIK skierowała do sądów grodzkich 10 wniosków o ukaranie za popełnione wykroczenia (określone w: art. 76 pkt 1-2 i 6 *ustawy o odpadach*, art. 93 pkt 6-7 i 9 *ustawy – Prawo budowlane*, art. 60¹ § 1 *Kodeksu wykroczeń*, art. 198 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, art. 192 ust. 1 w zw. z art. 122 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 *ustawy – Prawo wodne*).

Zawiadomieniami i wnioskami o ukaranie objęto 145 osób, z których 120 zajmowało stanowiska kierownicze (w 2003 r. – odpowiednio 136 osób i 124 osoby). Ponadto zgłoszono organom ścigania ujawnione straty w mieniu w łącznej wysokości 610,1 mln zł (w 2003 r. – 620 mln zł).

Wyniki rozpatrzenia skierowanych zawiadomień

Organ, do którego skierowano zawiadomienie lub wniosek o ukaranie, jest obowiązany powiadomić NIK o wynikach postępowania. W związku z zawiadomieniami i wnioskami skierowanymi w 2004 r., NIK została poinformowana przez te organy o zakończeniu – jeszcze w tym samym roku – postępowań w 50 sprawach. W tabeli Nr 9 zamieszczono dane ilustrujące, w porównaniu ze stanem z 2003 r., sposób zakończenia wspomnianych postępowań.

Tabela 9.

Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami i wnioskami o ukaranie (dotyczące spraw skierowanych w latach 2003-2004)					
		2003 r.		2004 r.	
Lp.	Wyniki wszczętych postępowań	Liczba spraw	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba spraw	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Wniesienie aktów oskarżenia do sądów	2	9,1	12	24,0
2.	Odmowa wszczęcia postępowania	7	31,8	4	8,0
3.	Decyzje umarzające postępowanie, z tego:	12	54,5	17	34,0
3.1.	– wobec braku znamion czynu zabronionego	10	45,4	12	24,0
3.2.	– wobec niepopelnienia czynu	2	9,1	2	4,0
3.3.	– wobec przedawnienia karalności	–	–	1	2,0
3.4.	– wobec znikomej społecznej szkodliwości czynu	–	–	2	4,0
4.	Warunkowe umorzenie postępowania	–	–	15	30,0
5.	Wyroki sądu grodzkiego	1	4,6	2	4,0
Razem		22	100,0	50	100,0

Na postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania NIK złożyła 4 zażalenia, z których 2 uwzględniono. Z pozostałych 2 zażeń jednego nie uwzględniono, zaś drugie – nie zostało rozpoznane do końca roku. W innych sprawach zażeń nie składano^{7/}.

W 12 aktach oskarżenia wniesionych do sądów w 2004 r. postawiono zarzuty popełnienia przestępstw z art. 231 § 1, art. 233 i art. 271 § 1 *Kodeksu karnego*, art. 585 *Kodeksu spółek handlowych*, art. 77 i art. 79 pkt 4 *ustawy o rachunkowości*^{8/}.

W tabeli Nr 10 przedstawiono dane ilustrujące sposób zakończenia postępowań przez organy, do których zostały skierowane zawiadomienia i wnioski, w związku z otrzymanymi w 2004 r. od tych organów informacjami obejmującymi zarówno sprawy skierowane przez NIK w roku sprawozdawczym, jak i w latach wcześniejszych. Wynika z nich, że w 2004 r. zwiększyła się liczba wydanych decyzji kończących postępowania. NIK powiadomiona została o 131 takich decyzjach (w 2003 r. – o 76 decyzjach). Wzrosła też liczba wydanych decyzji o umorzeniu postępowań – z 47 w 2003 r. do 60 – w 2004 r.

Tabela 10.

Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami i wnioskami o ukaranie (dotyczące spraw skierowanych w latach 2003-2004 i wcześniejszych)					
		2003 r.		2004 r.	
Lp.	Wyniki postępowań:	Liczba spraw	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba spraw	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Wniesienie aktów oskarżenia do sądów	18	23,7	30	22,9
2.	Odmowa wszczęcia postępowania	7	9,2	7	5,3
3.	Decyzje umarzające postępowanie, z tego:	47	61,9	60	45,8
3.1.	– wobec braku znamion czynu zabronionego	27	35,6	34	25,9
3.2.	– wobec niepopelnienia czynu	14	18,5	22	16,8
3.3.	– wobec przedawnienia karalności	–	–	1	0,8
3.4.	– wobec znikomej społecznej szkodliwości czynu	3	3,9	3	2,3
3.5.	– wobec niewykrycia sprawcy*/	3	3,9	–	–
4.	Warunkowe umorzenie postępowania	3	3,9	17	13,0
5.	Wyroki sądu grodzkiego**/	1	1,3	17	13,0
	Razem	76	100,0	131	100,0

*/ Lub śmierci podejrzanego. **/ I innych sądów.

Na postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzenia postępowania Izba złożyła 28 zażeń – 8 z nich uwzględniono, zaś 2 nie zostały uwzględnione. W wypadku kolejnych 3 odmówiono rozpoznania zażenia wskutek złożenia go przez podmiot nieuprawniony; co do pozostałych spraw brakuje informacji o ich rozpoznaniu.

Zawiadomienia w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

NIK, zgodnie z *ustawą o finansach publicznych*, posiada prawo składania wniosków o ukaranie i zawiadomień w tego rodzaju sprawach, jednakże nie ma statusu oskarżyciela. Wniosek o ukaranie jest wiążący dla rzecznika dyscypliny. Wymogi jakim powinny odpowiadać wniosek i zawiadomienie, określają przepisy wykonawcze do *ustawy*.

Charakterystyka naruszeń dyscypliny

W 2004 r. NIK przekazała przewodniczącym komisji orzekających i rzecznikom dyscypliny 62 wnioski o ukaranie i 83 zawiadomienia (łącznie 145 spraw). Postępowaniami w tych sprawach objęto 210 osób (w 2003 r. NIK przekazała 186 wniosków

^{7/} NIK nie zawsze posiada legitymację procesową do wykonywania prawa pokrzywdzonego – na podstawie art. 49 § 4 *Kodeksu postępowania karnego*, w związku z czym nie wszystkie decyzje mogły być zaskarżone.

^{8/} Por. kolejno wiersze 5, 9, 1, 8, 2, 3 w tabeli Nr 8 ilustrującej strukturę czynów zabronionych stanowiących podstawę przekazania w 2004 r. organom ścigania zawiadomień o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia.

i zawiadomień, zaś postępowaniami objęto 287 osób). Zarzut naruszenia dyscypliny stawiano głównie kierownikom i zastępcom kierowników skontrolowanych podmiotów, a w następnej kolejności – głównym księgowym.

Dane w tabeli Nr 11 ilustrują strukturę zawiadomień (wniosków) skierowanych przez Izbę w 2004 r. do komisji orzekających i rzeczników – według rodzaju postawionych zarzutów.

Tabela 11.

Struktura wniosków i zawiadomień w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przekazanych w 2004 r. właściwym organom (według rodzaju postawionych zarzutów)					
Określenie czynu zabronionego i naruszonego przepisu ustawy o finansach publicznych		Wnioski o ukaranie i zawiadomienia		Osoby objęte wnioskami i zawiadomieniami	
		Liczba *	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Naruszenie zasady lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych ustalonych przepisami o zamówieniach publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 12)	60	33,2	81	33,6
2.	Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 2)	41	22,6	52	21,6
3.	Wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (art. 138 ust. 1 pkt 14)	14	7,7	27	11,2
4.	Zaniechanie ustalenia należności Skarbu Państwa,**/ a także pobranie, ustalenie lub dochodzenie jej w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia oraz niezgodne z przepisami jej umorzenie lub dopuszczenie do przedawnienia (art. 138 ust. 1 pkt 1)	11	6,1	15	6,2
5.	Przeznaczenie dochodów uzyskanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w jednostce (art. 138 ust. 1 pkt 10)	10	5,5	14	5,8
6.	Dopuszczenie przez kierownika jednostki lub innego przełożonego do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez zaniedbanie obowiązków w zakresie nadzoru (art. 138 ust. 3)	8	4,4	8	3,3
7.	Naruszenie zasad udzielania dotacji z budżetu (art. 138 ust. 1 pkt 9)	6	3,3	9	3,7
8.	Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystywanie środków publicznych otrzymanych z rezerwy budżetowej oraz dotacji z budżetu lub funduszu celowego (art. 138 ust. 1 pkt 4)	6	3,3	6	2,5
9.	Przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet (art. 138 ust. 1 pkt 7)	5	2,8	7	2,9
10.	Przekroczenie uprawnień do dokonania zmian w budżecie lub w planie jednostki budżetowej, zakładu budżetowego, gospodarstwa pomocniczego lub funduszu celowego (art. 138 ust. 1 pkt 3)	5	2,8	5	2,1
11.	Dopuszczenie przez kierownika jednostki lub innego przełożonego do uszczuplenia wpływów budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego wskutek zaniedbań w organizacji pracy i kierowaniu jednostką (art. 138 ust. 2)	5	2,8	5	2,1
12.	Zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonanie jej w sposób niezgodny ze stanem faktycznym (art. 138 ust. 1 pkt 13)	4	2,2	4	1,7
13.	Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków z funduszu celowego (art. 138 ust. 1 pkt 5)	2	1,1	4	1,7
14.	Wypłacanie wynagrodzeń w jednostce sektora finansów publicznych bez jednoczesnego wykonania, wynikającego z ustaw, a ciężącego na pracodawcy, obowiązku pobrania, odprowadzenia lub opłacenia świadczeń lub składek (art. 138 ust. 1 pkt 8)	2	1,1	2	0,8
15.	Dopuszczenie się zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za zwłokę (art. 138 ust. 1 pkt 11)	2	1,1	2	0,8
Razem		181	100,0	241	100,0

*/ Dotyczy liczby czynów zabronionych, które były podstawą skierowania zawiadomień i wniosków w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (jest ona większa od liczby przekazanych zawiadomień i wniosków, ponieważ w jednym zawiadomieniu lub wniosku może być postawionych nawet kilka zarzutów). **/ Albo należności jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych.

Najczęściej stwierdzanym czynem zabronionym, którego ujawnienie było podstawą przekazania wniosków (zawiadomień) w latach 2003-2004, było naruszenie zasady lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych ustalonych przepisami o zamówieniach publicznych. Wprawdzie ogólna liczba takich wniosków i zawiadomień oraz objętych nimi osób uległa w okresie ostatnich dwóch lat zmniejszeniu (60 wniosków i 81 osób w 2004 r., przy 90 wnioskach i 118 osobach w 2003 r., spadek o 33% i 31%), niemniej jednak w 2004 r. czyn ten wskazano w 33% wniosków (zawiadomień) i dotyczył 34% ogólnej liczby osób obwinionych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Uwagę zwraca również wzrost liczby przypadków i osób obwinionych za naruszenia dyscypliny polegające na wykazaniu w sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową (14 wniosków i 27 osób w 2004 r., przy 5 wnioskach i 8 osobach w 2003 r., wzrost o 180% i 237%) oraz przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (41 wniosków i 52 osoby w 2004 r., przy 28 wnioskach i 43 osobach w 2003 r., wzrost o 46% i o 21%).

Tendencję wzrostową odnotowano także w wypadku czynów zabronionych polegających na: przeznaczeniu dochodów uzyskanych przez jednostkę budżetową na wydatki ponoszone w tej jednostce (10 wniosków i 14 osób w 2004 r., przy 4 wnioskach i 6 osobach w 2003 r., wzrost o 150% i o 133%), przekroczeniu uprawnień do dokonania zmian w budżecie lub w planie jednostki budżetowej, zakładu budżetowego, gospodarstwa pomocniczego lub funduszu celowego (5 wniosków i 5 osób w 2004 r., przy 3 wnioskach i 4 osobach w 2003 r., wzrost o 67% i o 25%), dopuszczeniu przez kierownika jednostki lub innego przełożonego do uszczuplenia wpływów budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego wskutek zaniedbań w organizacji pracy i kierowaniu tą jednostką (5 wniosków i 5 osób w 2004 r., przy 2 wnioskach i 2 osobach w 2003 r., wzrost odpowiednio o 150%), a także zaniechaniu przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji lub dokonaniu jej w sposób niezgodny ze stanem faktycznym (4 wnioski i 4 osoby w 2004 r., przy 2 wnioskach i 2 osobach w 2003 r., wzrost odpowiednio o 100%).

Mniejsza liczba ujawnionych przypadków, aczkolwiek przy tendencji wzrostowej, dotyczyła niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków z funduszu celowego (2 wnioski i 4 osoby w 2004 r., przy jednym wniosku wobec jednej osoby w 2003 r., wzrost o 100% i o 300%).

Na poziomie zbliżonym do odnotowanego w roku poprzednim utrzymała się liczba stwierdzonych przypadków dopuszczenia przez kierownika jednostki lub innego przełożonego do naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez zaniedbanie obowiązków w zakresie nadzoru (8 wniosków i 8 osób w 2004 r., przy 7 wnioskach i 8 osobach w 2003 r.).

Zmniejszyła się natomiast liczba naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegających na: zaniechaniu ustalenia należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych, a także pobraniu, ustaleniu lub dochodzeniu jej w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia oraz niezgodnym z przepisami jej umorzeniu lub dopuszczeniu do przedawnienia (11 wniosków i 15 osób w 2004 r., przy 19 wnioskach i 28 osobach w 2003 r., spadek o 42% i o 46%), niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystywaniu środków publicznych otrzymanych z rezerwy budżetowej oraz dotacji z budżetu lub funduszu celowego (6 wniosków i 6 osób w 2004 r., przy 17 wnioskach i 30 osobach w 2003 r., spadek o 65% i o 80%), przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązań obciążających budżet (5 wniosków i 7 osób w 2004 r., przy 13 wnioskach i 21 osobach w 2003 r., spadek o 62% i o 67%), dopuszczeniu się zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za zwłokę (2 wnioski i 2 osoby w 2004 r., przy 15 wnioskach i 17 osobach w 2003 r., spadek o 87% i o 88%) oraz wypłacaniu wynagrodzeń w jednostce sektora finansów publicznych bez jednoczesnego wykonania, wynikającego z ustaw, a ciążącego na pracodawcy obowiązku pobrania, odprowadzenia lub opłacenia świadczeń lub składek (2 wnioski i 2 osoby w 2004 r., przy 7 wnioskach i 10 osobach w 2003 r., spadek o 71% i o 80%).

W zawiadomieniach (wnioskach) skierowanych w 2004 r. nie postawiono zarzutów zaniechania przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych zawiadomienia rzecznika o ujawnionym naruszeniu dyscypliny (w 2003 r. były 3 takie wnioski i dotyczyły 3 osób), a także zarzutów zwinionej zwłoki w złożeniu przez rzecznika dyscypliny wniosku o ukaranie oraz w prowadzeniu przez komisję orzekającą postępowania w sprawie o naruszenie dyscypliny (w 2003 r. złożono jeden wniosek dotyczący jednej osoby).

Wyniki rozpatrzenia wniosków i zawiadomień

Większość postępowań prowadzonych w sprawach skierowanych przez NIK w 2004 r. nie zostało jeszcze zakończonych. Izba dysponuje jedynie danymi o 41 rozstrzygnięciach w sprawach objętych wnioskami o ukaranie lub zawiadomieniami (część z nich dotyczy spraw skierowanych w 2003 r., ale zakończonych w roku sprawozdawczym). Według tych danych, w 4 sprawach

właściwa komisja umorzyła postępowanie, a w jednej – odmówiła wszczęcia postępowania. Z kolei w 7 sprawach rzecznicy dyscypliny wydali postanowienia o odmowie wniesienia wniosku o ukaranie (NIK złożyła 2 zażalenia – Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych utrzymał jednak zaskarżone postanowienia w mocy).

Powyższe dane wskazują na zwiększenie się w 2004 r. liczby spraw umorzonych (4 przypadki, przy 3 – w 2003 r.). Zmniejszyła się natomiast liczba spraw, w których rzecznik dyscypliny odmówił wniesienia wniosku o ukaranie (7 przypadków, przy 11 – w 2003 r.) oraz liczba postanowień o odmowie wszczęcia postępowania (1 przypadek, przy 3 – w 2003 r.).

W tabeli Nr 12 zamieszczono – dotyczące wspomnianych 41 rozstrzygnięć – dane o liczbie osób ukaranych i uniewinnionych, w porównaniu z analogicznymi danymi z 2003 r.

Tabela 12.

Rozstrzygnięcia komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dotyczące spraw przekazanych przez NIK w latach 2003-2004)					
		2003 r.		2004 r.	
Lp.	Rozstrzygnięcia komisji orzekających:	Liczba osób	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba osób	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Winni naruszenia dyscypliny, z tego:	50	75,8	29	64,4
1.1.	– ukarani karą nagany	4	6,1	1	2,2
1.2.	– ukarani karą upomnienia	18	27,3	15	33,3
1.3.	– ukarani karą pieniężną	1	1,5	–	–
1.4.	– odstąpiono od wymierzenia kary	25	37,9	13	28,9
1.5.	Pozostałe ^{*/}	2	3,0	–	–
2.	Uniewinnieni	16	24,2	16	35,6
Razem		66	100,0	45	100,0

^{*/} Czyn zabroniony dotyczył kwoty, która nie przekraczała przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

Oceny wskazujące na niezasadność zajmowania stanowiska

Izba – zgodnie z *ustawą o NIK* – ma uprawnienia do prezentowania, w wystąpieniach pokontrolnych, ocen wskazujących na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości w jednostkach, o których mowa w art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 *ustawy o NIK*^{9/}. Dla adresata wystąpienia mogą one stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia albo odwołania go z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji. Uprawnienia te nie dotyczą pracowników jednostek samorządu terytorialnego, a także jednostek organizacyjnych (przedsiębiorców) wykorzystujących majątek lub środki państwowe (komunalne).

W 2004 r. NIK zawarła w wystąpieniach takie oceny w odniesieniu do 23 pracowników (w 2003 r. – wobec 21 pracowników). Na ich podstawie z 2 osobami rozwiązano stosunek pracy (w 2003 r. – konsekwencje poniosła jedna osoba). Ponadto, w związku z ustaleniami kontroli, w 2004 r. zostały wyciągnięte różnego rodzaju konsekwencje służbowe w stosunku do 48 osób (w 2003 r. – wobec 90 osób).

Wnioski w sprawach o uchylenie się od kontroli

Uchylenie się lub utrudnianie kontroli prowadzonej na podstawie przepisów *ustawy o NIK* jest wykroczeniem. Działania takie, zwłaszcza nieprzedstawianie potrzebnych dokumentów lub niezgodne z prawdą informowanie o wykonaniu wniosków pokontrolnych, występują jednak niezmiernie rzadko. Jeśli zaistnieje taki fakt, Izba kieruje stosowny wniosek do sądu.

^{9/} W art. 2 ust. 1 *ustawy o NIK* wyszczególniono urzędy organów administracji rządowej, NBP, państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne, zaś w art. 4 ust. 1 tej *ustawy*: Kancelarię Prezydenta RP, Kancelarię Sejmu RP, Kancelarię Senatu RP, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny i Państwową Inspekcję Pracy.

W 2004 r. NIK skierowała do właściwego Sądu Rejonowego – Wydziału Grodzkiego Wykroczeniowego tylko jeden wniosek o ukaranie za popełnienie wykroczenia określonego w art. 98 *ustawy o NIK*, polegającego na uchylaniu się od kontroli lub jej utrudnianiu. Wnioskiem objęto prezesa zarządu Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z o.o. w Warszawie, któremu zarzucono uchylanie się od kontroli zarządzania i prywatyzacji majątku b. FWP, w ten sposób, że w dniach 9 lutego i 13 kwietnia 2004 r. nie dopuścił do rozpoczęcia kontroli przez kontrolerów NIK (w 2003 r. NIK skierowała jeden wniosek, a w 2002 r. – 2 wnioski).

W 2004 r., wyrokiem sądu rejonowego uznającym obwinionych za winnych popełnienia zarzucanych im czynów, zakończono postępowanie, którym objęto 2 osoby: prokurenta i dyrektora ekonomiczno-finansowego, członka zarządu Podlaskiej Wytwórni Wódek POLMOS SA w Siedlcach. Zarzucono im, że od 19 maja 2003 r. do dnia złożenia wniosku, tj. 6 października 2003 r., uchylali się od kontroli *Prawidłowości prywatyzacji Podlaskiej Wytwórni Wódek Polmos SA*, nie dopuszczając do jej rozpoczęcia przez kontrolera NIK. Osoby te zostały przez sąd ukarane grzywnami w wysokości 4 tys. zł i 3 tys. zł.

Podawanie do wiadomości publicznej wyników kontroli

4.

**Udostępnianie
informacji
o działalności Izby
i formy jej
prezentacji**

**Działalność NIK
w świetle publikacji
prasowych
i przekazów
medialnych**

**Rola NIK
w procesie
tworzenia prawa**

Uwagi końcowe

Prezes NIK jest obowiązany do corocznego podawania do publicznej wiadomości, po uprzednim przedłożeniu Sejmowi RP, analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdania z działalności Izby za rok poprzedni. *Ustawa o NIK* przyznała Prezesowi NIK także prawo przedstawiania opinii publicznej innych dokumentów mających związek z postępowaniem kontrolnym lub zawartych w nich ustaleń – z zachowaniem tajemnicy ustawowo chronionej. Te obowiązki i uprawnienia służą wypełnieniu konstytucyjnego prawa obywateli do informacji o funkcjonowaniu organów administracji i instytucji publicznych oraz działalności osób pełniących funkcje publiczne.

Podawanie do publicznej wiadomości wyników i wniosków kontroli przyczynia się, co jest niezwykle pożądane, do zwiększenia efektywności działania NIK, jako najwyższego organu kontroli państwowej. Dzięki rzetelnej i pełnej informacji łatwiej też o wsparcie społeczne dla postulowanych przez NIK zmian w przepisach prawa. *Strategia NIK – misja i wizja* zaleca profesjonalne i konsekwentne postępowanie w tego rodzaju sprawach, dzięki czemu organy władzy publicznej i obywatele mają coraz bardziej nieskrępowany dostęp do prezentowanych przez NIK ocen, uwag i wniosków. Umacnia to autorytet i wiarygodność Izby, a także ma pozytywny wpływ na skuteczność jej działania.

Udostępnianie informacji o działalności Izby i formy jej prezentacji

Kierując się tą podstawową zasadą Izba, tak jak i w latach poprzednich, informowała opinię publiczną o ustaleniach kontroli oraz wynikających z nich ocenach i wnioskach. Ponadto przekazywała informacje o bieżącej działalności Izby, zwłaszcza o jej zadaniach i sposobie funkcjonowania, co sprzyjało upowszechnianiu ogólnej wiedzy o NIK. Zadania te realizowane były w formie: wywiadów i wypowiedzi Prezesa i wiceprezesów NIK oraz dyrektorów jednostek organizacyjnych, konferencji prasowych i briefingu, indywidualnego udostępniania dziennikarzom informacji o wynikach kontroli, relacjonowania działań i prezentowania inicjatyw Izby. W okresie sprawozdawczym, na 57 konferencjach prasowych i briefingu, w tym 11 zorganizowanych przez delegatury, jak również za pośrednictwem stron internetowych, podano do wiadomości publicznej 81 informacji o wynikach kontroli.

Współpracę Izby z mediami organizowało i koordynowało Biuro Rzecznika Prasowego i Informacji. Codziennie analizowało – w czasie przeglądów prasy centralnej i terenowej – relacje o pracy NIK oraz przeprowadzało, w zależności od potrzeb, przekrojowe analizy publikacji. Ponadto bieżąco informowało kierownictwo i pracowników Izby o treści audycji telewizyjnych związanych z działalnością NIK oraz przekazywało, za pośrednictwem poczty elektronicznej, relacje o ważniejszych wydarzeniach, opiniach i reakcjach mediów na upu-

blicznione wyniki kontroli. Udostępniało także analizy wyników badania opinii publicznej.

Rok sprawozdawczy był kolejnym rokiem wzrostu roli i znaczenia internetu, jako nośnika informacji o pracy Izby. Na stronach www.nik.gov.pl i w nowo powstałym Biuletynie Informacji Publicznej zamieszczono teksty prawie wszystkich jawnych informacji o wynikach kontroli. Udostępniano także wywiady z członkami kierownictwa Izby i dyrektorami jednostek organizacyjnych. Wywiady, podczas których wyjaśniano i przybliżano ustalenia i wnioski ważniejszych kontroli, cieszyły się zainteresowaniem mediów i często się na nie powoływano. Aby umożliwić zainteresowanym obserwowanie przebiegu obrad, przeprowadzane były transmisje i retransmisje internetowe z posiedzeń seminaryjnych Kolegium NIK. Kontynuowana była także praktyka umieszczania na stronach internetowych skrótów filmowych z konferencji prasowych.

Działalność NIK w świetle publikacji prasowych i przekazów medialnych

W 2004 r. w prasie ukazały się 4.852 publikacje o tematyce związanej z działalnością Izby. Ich liczba zmniejszyła się, w porównaniu z rokiem poprzednim, o 472 materiały, ale zarazem poprawiła się ich jakość, wyrażająca się w wyższym odsetku tekstów poświęconych działalności kontrolnej (67%), która jest podstawowym rodzajem aktywności Izby. Wyniki monitoringu stacji telewizyjnych (TVP 1, TVP 2, TVP 3, TVN i TVN 24) wskazują, że na podstawie bezpośrednich wypo-

wiedzi przedstawicieli Izby, nawiązujących do ustaleń kontroli, powstało w 2004 r. 490 audycji, czyli o 100 więcej, niż w roku poprzednim.

Największe zainteresowanie mediów wzbudziły wyniki kontroli *zaopatrzenia w gaz ziemny* (152 publikacje). Przy przedstawianiu jej ustaleń i wniosków, prasa skoncentrowała się głównie na problemie zapewnienia dywersyfikacji źródeł dostaw gazu. Nagłośniono więc ocenę NIK, że warunki podpisanej umowy z rosyjskimi dostawcami gazu są niekorzystne dla Polski i wręcz zagrażają jej bezpieczeństwu energetycznemu. Najczęściej pozytywnie odnotowywano fakt wskazania przez Izbę imiennie osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości. Cytowano także wypowiedzi byłego wicepremiera i ministra infrastruktury, który – broniąc się – zarzucał Izbie nierzetelność w prowadzeniu kontroli. Zwracano jednak równocześnie uwagę, że nie przedstawił argumentów merytorycznych, które miałyby świadczyć o prawdziwości tej tezy. Większość tytułów utożsamiała się z ocenami i wnioskami NIK, często je nagłaśniając i wzmacniając. Przyjęcie, w październiku ub.r., na wspólnym posiedzeniu trzech komisji Sejmu RP, negatywnej opinii o informacji prezentującej wyniki kontroli media potraktowały niejednoznacznie. Większość tytułów podkreślała dodatkowy kontekst tej oceny, przyjętej głosami posłów koalicji rządzącej. Pojawiły się przy tym komentarze, że jest to niebezpieczny precedens, gdyż może sugerować nieostateczność rozstrzygnięć w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez NIK^{10/}.

Oceny, uwagi i wnioski wynikające z kontroli *budowy autostrad w Polsce* przedstawiono w 109 artykułach. Dziennikarze, oceniając jako „fiasko” program budowy autostrad w Polsce, całkowitą winą za ten stan obarczali byłego ministra infrastruktury. W części artykułów zamieszczono informację o przesłaniu przez NIK w tej sprawie zawiadomienia do prokuratury.

W czerwcu ub.r. Prezes NIK podał do wiadomości publicznej *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2003 r.* Dokument ten zainspirował publikację 94 artykułów prasowych. Dziennikarze eksponowali zwłaszcza niezadowolający stan finansów publicznych, opowiadali się za potrzebą przeprowadzenia ich reformy, a także ostrzegali przed destabilizacją i zahamowaniem wzrostu gospodarczego. W publikacjach omawiających stan finansów państwa dziennikarze obszernie cytowali dane z *Analizy*, podkreślając, że Izba zwraca szczególną uwagę na relację długu pu-

blicznego do produktu krajowego brutto i przekroczenie pierwszego z dwóch progów ostrożnościowych określonych w *ustawie o finansach publicznych*. NIK ostrzegła, że dalsze utrzymywanie wysokiego poziomu deficytu budżetowego grozi przekroczeniem przez dług publiczny kolejnego progu. Media podkreślały, że do tego ostrzeżenia przyłączył się też NBP. Ponadto chętnie cytowano opinię NIK, zgodnie z którą wpływ z prywatyzacji zostały nierzetelnie zaplanowane. Zamieszczano także relacje o wykonaniu budżetów województw i instytucji centralnych. M.in. nagłośniono zakup przez Komendę Główną Policji 24 furgonetek Volkswagen od spółki z o.o. Kulczyk Tradex, bez dopełnienia procedur związanych z zamówieniami publicznymi. Media informowały o zamiarze wystąpienia NIK w tej sprawie ze stosownym wnioskiem do właściwej komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Duże emocje i oddźwięk w mediach wzbudziły też ustalenia kontroli realizacji dużych inwestycji w Warszawie (budowa Trasy i Mostu Świętokrzyskiego oraz tunelu Wislostrady). Przez cały rok ukazywały się artykuły wykorzystujące oceny i wnioski wspomnianych kontroli (powracano do nich 94 razy). Pojawiły się relacje prasowe o poniesionych przez miasto stratach na inwestycji „Złote Tarasy”, powstałych w wyniku nierzetelnej wyceny gruntów. Kontrolowani bronili się przeciwstawiając, rzekomo pozytywną, opinię NIK z 1999 r. na ten temat. Po konferencji prasowej pisano o łamaniu przepisów, fałszowaniu dokumentów, wydawaniu wątpliwych decyzji i możliwości występowania zjawisk korupcyjnych. W styczniu ub.r. w prasie relacjonowano ustalenia kontroli dotyczącej budowy Trasy Siekierkowskiej w Warszawie – miasto straciło około 30 mln zł na skutek nieudolności urzędników nadzorujących inwestycję. Media interesowały się także ustaleniami kontroli budowy Mostu Świętokrzyskiego, podczas której NIK także stwierdziła liczne nieprawidłowości.

Kontrolę *prywatyzacji STOEN SA*, łącznie z zagadnieniem prywatyzacji Grupy G-8, opisano w 76 artykułach. Burzliwą reakcję mediów można porównać do reakcji na rezultaty przeprowadzonej o rok wcześniejszej kontroli spółek z tzw. *Raportu otwarcia*. Prasa centralna i warszawska obszernie i szczegółowo omawiała ustalenia i wnioski zaprezentowane i skomentowane podczas konferencji prasowej. Podkreślano niecelowość przeprowadzonej prywatyzacji, która zdaniem NIK może zagrazić bezpieczeństwu energetycznemu państwa, a także jej nierzetelność – naruszenie procedur i strategii prywatyzacyjnej rządu. Eksponowano przy tym wniosek Izby domagający się wstrzymania sprzedaży przedsiębiorstw dystrybucji energii elektrycznej, w szczególności firm z tzw. Grupy G-8, do czasu zakończenia restrukturyzacji w branży.

^{10/} Por. także rozdział III.2 *Sprawozdania pn. Współpraca z Sejmem RP, uczestnictwo w procesie legislacyjnym (Współpraca z Komisją ds. Kontroli Państwowej)*.

Niektóre tytuły prasowe informowały o emocjonalnych i subiektywnych komentarzach b. ministra Skarbu Państwa pod adresem NIK. Kwestionując ustalenia kontroli nie podjął on jednak prób merytorycznej polemiki w tej sprawie. Artykuły w prasie regionalnej były bardziej wyważone, omawiały ustalenia kontroli i dzieliły opinie NIK. Na zainteresowanie mediów niewątpliwie wpłynęła sejmowa debata o prywatyzacji, odwołanie ministra skarbu i dość powszechnie wyrażane w mediach podejrzenia, że miało ono związek z nieudanymi próbami prywatyzacji Grupy G-8, a także spekulacje o nadmiernych powiązaniach polityki i biznesu oraz wnioski posłów opozycji o zbadanie sprawy przez NIK.

Media zauważyły też kontrole NIK przeprowadzone w organach skarbowych (58 publikacji). Krytyczna ocena *prawidłowości pozyskiwania środków specjalnych tworzonych w organach skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów i premie pracowników* (28 tekstów) zainspirowała dyskusję nad systemem podatkowym. Przypomniano, że przyczyną podjęcia kontroli było ujawnienie przez NIK mechanizmu „wyludzania” premii w białostockich urzędach skarbowych. W toku kontroli stwierdzono, że proceder ten stosowany był także w innych rejonach kraju. Ustalenia kontroli *prowadzenia przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych* były szeroko komentowane przez agencje informacyjne, prasę i radio oraz zostały wykorzystane w 24 artykułach po konferencji prasowej. Pisano najczęściej o niedoskonałości prawa i jego złym stosowaniu, co sprawia, że „kontrola skarbowe są coraz mniej efektywne, urzędnicy myślą się coraz częściej, a odwołania od ich decyzji trwają coraz dłużej”. Pod koniec roku pojawiły się w prasie informacje o pracach nad długo oczekiwaną zmianą zasad premiowania pracowników służb skarbowych (dotychczas obowiązujące NIK oceniła jako niepowiązane z wymiernymi efektami pracy).

Dużym zainteresowaniem mediów cieszyły się wyniki kontroli *systemu tworzenia wykazu leków refundowanych* – tematem tym żywo interesuje się większość obywateli. Opublikowano 62 materiały prasowe, zarówno artykuły analizujące sytuację w sektorze farmaceutycznym, jak i krótkie notatki. Większość tytułów centralnych i regionalnych zamieściło dłuższy lub krótszy materiał na ten temat. Teksty te można podzielić na trzy grupy. Do pierwszej zaliczyć należy relacje o wykrytych przez Izbę nieprawidłowościach w ustalaniu cen na leki z importu i wpisywaniu preparatów na listy leków refundowanych. Druga obejmuje informacje o reakcji urzędującego ministra zdrowia, który zapowiedział zmiany zasad refundowania leków na zgodne z sugestiami NIK, m.in. przez konsekwentne oddzielenie procesu rejestracji od refundacji i opracowanie jednolitego aktu prawnego, który regulowałby

te kwestie. Trzecią tworzą, stosunkowo nieliczne, artykuły eksponujące zapowiedź byłego ministra zdrowia, którego Izba obciążyła odpowiedzialnością za stan ujawniony w wyniku kontroli, wystąpienia do prokuratury przeciw kontrolerom NIK.

Odnótowania wymaga też reakcja mediów na rozpoczętą w ub.r., w dniu Narodowego Święta Niepodległości, kontrolę *używania symboli narodowych*. Od chwili opublikowania w prasie i na stronie internetowej listu Prezesa NIK w tej sprawie, towarzyszył jej duży rozgłos. Publikacje (62) w większości miały bardzo różnorodny i emocjonalny charakter. Powstała też rekordowa liczba felietonów. Przeważały głosy doceniające ważność tematu. Dziennikarze i czytelnicy podejmowali własne „śledztwa”, wykrywając liczne przypadki braku szacunku dla symboli narodowych. Jedynie czasami wyrażano wątpliwość, czy NIK jest instytucją odpowiednią do badania stanu „uczuć narodowych”. Jedno nie ulega wątpliwości – kontrola wywołała powszechną dyskusję medialną, a z lektury materiałów prasowych wynika, że obojętny stosunek do symboli narodowych ma niewiele osób.

W mediach relacjonowane były także ustalenia i wnioski kontroli, które dotyczyły:

- 1) *Sprzedaży firmie Fortis gruntów przy Starym Browarze w Poznaniu*^{11/} (78 publikacji). Informowano o stratach, „nieprzejrzystości, nierzetelności i niekonsekwencji”, a także o błędach władz miejskich, akcentując najczęściej winę prezydenta miasta, który zgodził się z ocenami Izby. Prasa zauważyła i pozytywnie oceniła podjętą przez Prezesa NIK decyzję o zbadaniu sprawy sprzedaży gruntów przez Delegaturę NIK w Zielonej Górze (aby nie było wątpliwości co do obiektywizmu ustaleń kontroli).
- 2) *Przekształceń własnościowych spółek Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego* (58 publikacji), podczas której badaniami objęto spółkę Kolmex. Przez pryzmat tej firmy pisano o ustaleniach kontroli, gdy w zajmowanym przez nią budynku wybuchła bomba, co ponownie wzbudziło zainteresowanie mediów. Eksponowano negatywną ocenę sposobu przeprowadzenia prywatyzacji, sprawowania przez ministra Skarbu Państwa nadzoru właścicielskiego i szeroko analizowano przyczyny tej oceny.
- 3) *Opodatkowania paliw płynnych* (40 publikacji). Media w szczególności informowały o stratach budżetu państwa ocenianych na ponad 1 mld zł.
- 4) *Prywatyzacji Fabryki Wódek Polmos-Łańcut SA w Łańcutcie* (30 publikacji) – informowano o negatywnej ocenie procesu prywatyzacji i zawiadomieniu skierowanym przez

^{11/} Kontrola pn. *Sprzedaż przez miasto Poznań gruntów komunalnych położonych przy ul. Kościuszki, Ratajczaka i Ogrodowej.*

NIK do prokuratury, a także o wniosku Izby w sprawie unieważnienia transakcji.

- 5) *Realizacji ustawy o języku polskim (29 artykułów).* Relacje mediów ograniczały się głównie do referowania ustaleń kontroli i prezentacji przykładów pism urzędowych i handlowych. Niektóre tytuły przedstawiały jednak ten problem w szerszym kontekście – zwracając uwagę na potwierdzenie przez NIK wyrażanych wcześniej obaw, że kwietniowa nowelizacja ustawy może osłabić pozycję języka polskiego w obrocie prawnym.
- 6) *Realizacji zadań przez administrację rządową w zakresie regulacji rynku usług telekomunikacyjnych.* W 27 artykułach wyrażano przekonanie, że NIK potwierdziła wcześniej prezentowane w mediach opinie o monopolizacji usług telekomunikacyjnych przez TP SA, ich niewystarczającej dostępności oraz poziomie cen – jednych z najwyższych w Europie. Winą za ten stan obarczano nie tylko monopolistę, ale także Ministerstwo Infrastruktury za praktycznie niezauważalne rezultaty regulacji rynku tych usług.
- 7) *Funkcjonowania systemu tworzenia obowiązkowych zapasów paliw w Polsce w latach 1998-2000 i jego modyfikacji* (wymowę ustaleń kontroli „wzmocniło” wyłączenie przez Gazprom polskim odbiorcom dostaw gazu na 24 godziny). W kilku z 23 tekstów podkreślono ten kontekst, prowadząc do konkluzji, że nadzór państwa nad zapasami nie jest skuteczny, a przyjęte rozwiązania nie zapewniają bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Rola NIK w procesie tworzenia prawa

Media zauważyły rolę NIK w procesie legislacyjnym. W lipcu ub.r. relacjonowały (35 razy) o zaangażowaniu w prace nad ustawą zdrowotną. Informacja na ten temat spotkała się z ży-

wą reakcją i zainteresowaniem. Dziennikarze pozytywnie oceniali udział przedstawicieli NIK w dyskusji i obszernie cytowali ich wypowiedzi na łamach swoich tytułów. Informowano także o przygotowanej przez rząd nowelizacji ustawy o osobach kierujących pojazdami, przewidującej zmiany w szkoleniu kierowców, kładące nacisk na umiejętności praktyczne. Przedstawiciele rządu przyznali, że jedną z przesłanek projektowanych zmian były wnioski wynikające z kontroli NIK. Przygotowywane zmiany w systemie refundacji leków, uwzględniające wnioski pokontrolne, minister zdrowia określił natomiast na łamach prasy jako odpowiedź na zalecenia NIK, zaś prace nad oczekiwaną zmianą zasad premiowania pracowników służb skarbowych łączono w mediach z krytyką przez NIK dotychczasowych rozwiązań, jako niepowiązanych z wymiernymi efektami pracy. Informowanie o roli NIK w procesie modyfikacji złego prawa miało pozytywny wpływ na wizerunek instytucji. Opinia publiczna miała szansę dowiedzieć się, że wnioski z kontroli można wykorzystać w pracach nad ustawami, aby uniknąć błędów legislacyjnych, szczególnie by minimalizować ryzyko wystąpienia korupcji – przez likwidację potencjalnych obszarów korupcjogennych jeszcze we wstępnej fazie procesu legislacyjnego.

Uwagi końcowe

Otwartość instytucji państwowej i stopień poinformowania obywateli o jej pracy w dużym stopniu decydują o publicznej ocenie jej działalności. Badanie zaufania do instytucji publicznych, przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej wykazało, że zaufanie do NIK utrzymuje się na dość wysokim poziomie. Prawie połowa obywateli (48%) ma dobre zdanie o działalności NIK, osób źle oceniających pracę NIK jest dużo mniej (23%).

Załatwianie skarg i wniosków

5.

Dane ogólne

**Skargi i wnioski
w układzie
terytorialnym**

**Formy
przekazywania
skarg i wniosków**

**Skargi i wnioski
– według
sygnalizowanych
problemów**

**Sposób
postępowania
z korespondencją
skargową
i zasadność skarg**

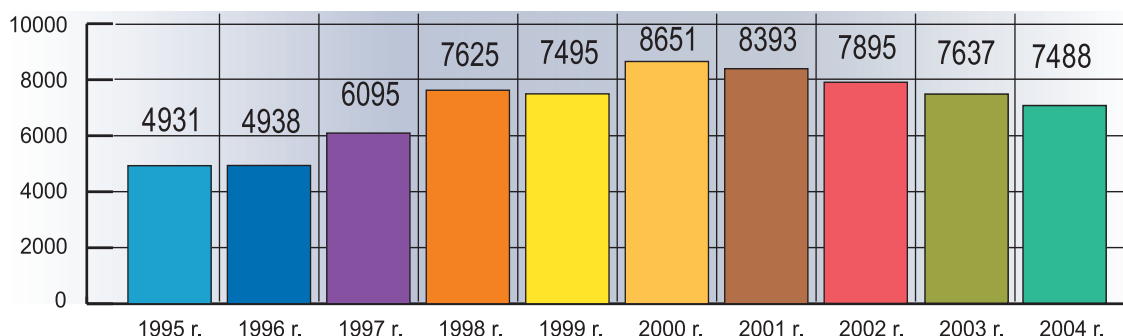
W 2004 r. do NIK wpłynęło prawie 7,5 tys. skarg i wniosków, wśród nich prawie 6,6 tys. tzw. pierwotnych, stanowiących 88% korespondencji. Pozostałe skargi w liczbie około 0,9 tys. (12%) skierowały osoby, które już wcześniej prowadziły korespondencję z Izbą. Podstawową przyczyną ponownego kierowania korespondencji było – w głównej mierze – niezgodne z oczekiwaniami skarżących zataświenie ich spraw przez organy, którym sprawy te NIK przekazała do rozpatrzenia. Były także inne przyczyny: nieakceptowanie uzasadnionej odmowy przeprowadzenia wnioskowanej kontroli, prośby o ponowne wyjaśnienie tych samych spraw. Część korespondencji stanowiła natomiast uzupełnienie przesłanych wcześniej skarg.

Dane ogólne

W porównaniu z rokiem poprzednim odnotowano nieznaczny (tj. o 2%) spadek liczby korespondencji w sprawie skarg skierowanej do NIK. Analiza wpływu skarg pozwala zauważyć, że począwszy od 2000 r. liczba nadsyłanych skarg i wniosków utrzymuje się na podobnym wysokim poziomie, z niewielką tendencją spadkową w ostatnim okresie. Dane o liczbie skarg i wniosków, które wpłynęły w ciągu ostatnich dziesięciu lat, obrazuje diagram Nr 8.

Diagram 8.

Liczba skarg i wniosków, które wpłynęły do NIK w latach 1995-2004



W 2004 r. autorami korespondencji dotyczącej skarg były zarówno osoby fizyczne, jak też członkowie określonych społeczności, np. zakładów pracy, organizacji związkowych i społecznych oraz posłowie na Sejm RP lub senatorzy. Zauważalnym staje się wzrost liczby korespondencji w sprawie skarg nadsyłanej pocztą elektroniczną. W 2002 r. za pośrednictwem elektronicznych programów pocztowych przesłano 123 skargi, w 2003 r. – 305 skarg (wzrost o 148%), natomiast w 2004 r. liczba ta wzrosła do 571 (wzrost o 87% w stosunku do 2003 r.).

Liczbę skarg i wniosków, które wpłynęły w latach 2003-2004 oraz ich strukturę, ze względu na autorów korespondencji, ilustrują dane zawarte w tabeli Nr 13.

Tabela 13.

Korespondencja skargowa, która wpłynęła do NIK w latach 2003-2004 (według jej autorów)						
Lp.	Rodzaj skargi lub wniosku	2003 r.		2004 r.		Wskaźnik struktury w procentach (5:3)
		Liczba	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba	Wskaźnik struktury w procentach	
1	2	3	4	5	6	7
1.	Indywidualne	5.060	66,3	5.049	67,4	99,8
2.	Zbiorowe	317	4,1	299	4,0	94,3
3.	Skierowane przez posłów i organy Sejmu RP	214	2,8	224	3,0	104,7
4.	Skierowane przez senatorów RP	19	0,2	17	0,2	89,5
5.	Skierowane przez radnych	55	0,7	61	0,8	110,9
6.	Skierowane przez organizacje społeczne	39	0,5	77	1,0	197,4
7.	Skierowane przez organizacje związkowe	82	1,1	101	1,4	123,2
8.	Anonimowe	1.656	21,7	1.357	18,1	81,9
9.	Pozostałe*/	195	2,6	303	4,1	155,4
Ogółem		7.637	100,0	7.488	100,0	98,0

*/ Np. kierowane przez organy samorządowe, przedstawicieli zakładów pracy.

Skargi i wnioski w układzie terytorialnym

Wpływ korespondencji skargowej w ostatnich dwóch latach, w układzie terytorialnym, ilustrują dane zamieszczone w tabeli Nr 14.

Tabela 14.

Korespondencja skargowa, która wpłynęła do NIK w latach 2003-2004 (według województw)						
Lp.	Województwo	2003 r.		2004 r.		Wskaźnik struktury w procentach (5:3)
		Liczba skarg	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba skarg	Wskaźnik struktury w procentach	
1	2	3	4	5	6	7
1.	Dolnośląskie	732	9,6	740	9,9	101,1
2.	Kujawsko-pomorskie	247	3,2	247	3,3	100,0
3.	Lubelskie	388	5,1	310	4,1	79,9
4.	Lubuskie	181	2,4	136	1,8	75,1
5.	Łódzkie	401	5,3	417	5,6	104,0
6.	Małopolskie	537	7,0	411	5,5	76,5
7.	Mazowieckie	1.436	18,8	1.384	18,5	96,4
8.	Opolskie	252	3,3	223	3,0	88,5
9.	Podkarpackie	311	4,1	334	4,5	107,4
10.	Podlaskie	316	4,1	308	4,1	97,5
11.	Pomorskie	348	4,6	296	3,9	85,1
12.	Śląskie	671	8,8	649	8,7	96,7
13.	Świętokrzyskie	287	3,7	233	3,1	81,2
14.	Warmińsko-mazurskie	284	3,7	260	3,5	91,5
15.	Wielkopolskie	473	6,2	531	7,1	112,3
16.	Zachodniopomorskie	350	4,6	272	3,6	77,7
17.	Pozostałe*/	423	5,5	737	9,8	174,2
Ogółem		7.637	100,0	7.488	100,0	98,0

*/ Cały kraj, adres nieokreślony, zagranica.

Z przedstawionych danych wynika, że w 2004 r., w relacji do roku poprzedniego, zwiększył się odsetek korespondencji skargowej z terenu województw: wielkopolskiego, podkarpackiego i łódzkiego. Znaczącemu zmniejszeniu uległ natomiast odsetek liczby skarg nadesłanych z województw: lubuskiego, małopolskiego, zachodniopomorskiego i lubelskiego. W pozostałych województwach liczba skarg pozostawała na podobnym poziomie, bądź uległa jedynie niewielkim wahaniom.

Formy przekazywania skarg i wniosków

W 2004 r., oprócz skarg nadesłanych listownie, w jednostkach organizacyjnych NIK przyjęto ponad 1,2 tys. osób, które zgłosiły skargi osobiście. Osobiste zwrócenie się z prośbą o udzielenie pomocy, najczęściej prawnej, miało związek – co często podkreślali skarżący – z niewystarczającą wiedzą o obowiązujących przepisach prawa w dziedzinie, której prośba dotyczyła. Obawiano się także wysokich kosztów porad świadczonych przez kancelarie adwokackie. Inną formą osobistego zwracania się do NIK z prośbą o pomoc były liczne zgłoszenia telefoniczne. Osobom takim udzielano porad prawnych i informacji o istniejących możliwościach rozwiązania przedstawianych problemów. Efektem porad było przede wszystkim wskazanie właściwej drogi postępowania w danej sprawie, co skutkowało kierowaniem skarg bezpośrednio do właściwego organu.

W 2004 r. odnotowano znaczący (tj. o 87%) wzrost liczby korespondencji nadsyłanej pocztą elektroniczną. Kierujący korespondencją tą drogą najczęściej oczekiwali udzielenia informacji o: zakresie uprawnień Izby, organach i instytucjach właściwych do wyjaśnienia ich sprawy, ustaleniach i wnioskach konkretnych kontroli. Wskazywali także publikacje świadczące – ich zdaniem – o występowaniu nieprawidłowości, którymi Izba powinna się zainteresować.

Skargi i wnioski – według sygnalizowanych problemów

Podział korespondencji skargowej otrzymanej w latach 2003-2004, ze względu na sygnalizowaną problematykę, ilustruje tabela Nr 15.

Tabela 15.

Korespondencja skargowa w latach 2003-2004 (według sygnalizowanej problematyki)						
Lp.	Główne grupy problemowe	2003 r.		2004 r.		Wskaźnik w procentach (5:3)
		Liczba skarg	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba skarg	Wskaźnik struktury w procentach	
1	2	3	4	5	6	7
1.	Nadużycia gospodarcze i finansowe, marnotrawstwo mienia społecznego	2.395	31,4	1.496	19,9	62,5
2.	Funkcjonowanie organów i urzędów administracji rządowej i samorządu terytorialnego	1.521	19,9	2.013	26,9	132,3
3.	Sprawy dotyczące gospodarki lokalami	678	8,9	442	5,9	65,2
4.	Emerytury, renty, ochrona zdrowia, opieka społeczna	404	5,3	334	4,5	82,7
5.	Sprawy wynikające ze stosunku pracy	304	4,0	279	3,7	91,8
6.	Sprawy dotyczące transportu i łączności	275	3,6	308	4,1	112,0
7.	Funkcjonowanie systemu finansowego	212	2,8	217	2,9	102,4
8.	Sprawy dotyczące gospodarki gruntami	222	2,9	208	2,8	93,7
9.	Przekształcenia własnościowe	126	1,6	272	3,6	215,9
10.	Pozostałe sprawy*/	1.500	19,6	1919	25,7	127,9
Ogółem		7.637	100,0	7.488	100,0	98,0

*/ Niedające się sklasyfikować, wnioski o udostępnienie informacji publicznej itp.

Z danych zamieszczonych w tabeli wynika, że w 2004 r. o ponad 100% wzrosła liczba skarg mających związek z problematyką przekształceń własnościowych oraz o ponad 32% – liczba skarg dotyczących funkcjonowania organów i urzędów administracji rządowej i samorządowej. Natomiast zmniejszyła się, w stosunku do roku poprzedniego, liczba skarg zawierających zarzuty nadużyć gospodarczych i finansowych oraz marnotrawstwa mienia społecznego (spadek o 37%), a także skarg odno-

szących się do gospodarki lokalami (spadek o 34%). Zmniejszeniu uległa także (o ponad 17%) liczba korespondencji skargowej dotyczącej emerytur i rent, a także ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych.

Zaznaczyć należy, iż ogromnym zainteresowaniem cieszyła się, zasygnalizowana w mediach, kontrola stosowania *ustawy o godle, barwach i hymnie państwowym*. Po ukazaniu się w prasie informacji na ten temat, do NIK wpłynęło (do końca 2004 r.) łącznie 212 skarg i listów podnoszących różnorodne problemy mające związek z praktyczną realizacją przepisów wspomnianej ustawy.

- 1) Najliczniejszą grupę – 2.013 spraw, czyli 27% korespondencji skargowej – stanowiły pisma krytykujące **funkcjonowanie organów i urzędów administracji rządowej i samorządu terytorialnego** (w 2003 r. – 1.521, wzrost o 32%). W 444 skargach zasygnalizowano nieprawidłowe funkcjonowanie urzędów i organów administracji rządowej (w 2003 r. – 269, wzrost o 65%), zaś w 1.354 przypadkach skarżono się na działalność administracji samorządowej (w 2003 r. – 1.134, wzrost o 19%). W pozostałych 215 pismach poddano w wątpliwość rzetelność i skuteczność działań obu typów administracji publicznej. Zwracano głównie uwagę na złe gospodarowanie mieniem, marnotrawienie środków publicznych, wykorzystywanie stanowisk dla czerpania osobistych korzyści, nieprzestrzeganie przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*, korupcję funkcjonariuszy publicznych, powiązania rodzinne i towarzyskie w strukturach organizacyjnych administracji publicznej. W ocenie skarżących, skutkiem takich działań było m.in. preferowanie określonych firm i osób przy sprzedaży gruntów po zaniżonych cenach, niski czynsz dzierżawny dla określonych podmiotów gospodarczych, nierzetelne rozliczanie się z przyznanych dotacji budżetowych.

W skargach dotyczących **administracji rządowej** najczęściej krytykowano postępowanie administracyjne związane z procesami inwestycyjnymi oraz działania, bądź zaniechania organów nadzoru budowlanego. Przedmiotem krytyki był także sposób reagowania organów nadzoru budowlanego wszystkich szczebli na skargi, które – w ocenie zainteresowanych – załatwiane były w sposób naruszający tryb i zasady obowiązujące w tego rodzaju sprawach. Wskazywano również na występujące w urzędach zjawiska niegospodarności, nagminne naruszanie przepisów prawa, zwłaszcza *ustawy o zamówieniach publicznych*, a także niezgodne z *ustawą o finansach publicznych* wydatkowanie środków publicznych. Skarżono się też na przewlekłość postępowań administracyjnych, nieinformowanie stron o przewidywanych terminach rozpatrzenia wniosków, podejmowanie nietrafnych decyzji – w ramach nadzoru wykonywanego nad przedsiębiorstwami państwowymi. Adresatami wielu krytycznych uwag byli także sami urzędnicy, którym często zarzucano prywatę, brak kompetencji, stronniczość w podejmowaniu decyzji oraz uchybianie ustawowym terminom załatwiania spraw.

W zażaleniach na działania organów **administracji samorządowej** dominowały sprawy związane z procesami inwestycyjnymi. Zarzuty dotyczyły najczęściej podejmowania prac budowlanych bez uprzedniego uporządkowania stanu prawnego gruntów przeznaczonych pod budowę, problemów z ich wywłaszczeniem oraz odmawiania zainteresowanym przyznania statusu strony postępowania. Poruszano też kwestię wydawania zezwoleń na budowę, naruszających obowiązujące plany zagospodarowania przestrzennego. Sugerowano, iż organy samorządowe dokonują doraźnych zmian w tych planach, w zależności od „potrzeb zainteresowanych”. W ocenie autorów skarg, sfera ta jest często źródłem korupcji. W zakresie procesów inwestycyjnych, np. w odniesieniu do budowy dużych obiektów handlowych, sygnalizowano nieprawidłowości w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę, udzielanych często bez właściwego rozpoznania jej parametrów i wpływu na środowisko. Wątpliwości budziła również kwestia prawidłowości rozliczania inwestycji. Wskazywano także na niewykorzystywanie możliwości kontrolnych przez rady jednostek samorządowych, a także nierealizowanie zadań z zakresu audytu wewnętrznego.

Niezadowolone budziły także liczne przypadki nieprawidłowego funkcjonowania władz samorządowych miast i gmin. Członkowie rad i ich komisji informowali o złej współpracy z zarządami miast i gmin, o konfliktach politycznych, próbach ograniczania dostępu do informacji publicznej, w tym m.in. do informacji o wynikach kontroli, a także o występowaniu obszarów korupcjogennych. Ponadto sygnalizowano niegospodarne wydatkowanie środków z budżetów gmin, niezgodne z wyznaczonym celem wykorzystanie dotacji budżetowych, brak kompetencji skutkujący wadliwością podejmowanych decyzji, praktykę łączenia funkcji publicznych z prowadzeniem prywatnych interesów, szacowanie kosztów inwestycji komunalnych w sposób prowadzący do wielokrotnego ich przekraczania oraz wzrost deficytu w gminnych budżetach. Wspomnieć przy tym należy, iż prośby o przeprowadzenie kontroli działalności władz samorządowych wnosili często radni opozycyjni.

- 2) Następną co do liczebności grupą była korespondencja informująca o **nadużyciach gospodarczych i finansowych, marnotrawstwie mienia społecznego**. Zakwalifikowano do niej 1.496 skarg, czyli 20% ogólnej ich liczby (w 2003 r. – 2.395, tj.

31%). Podobnie jak w roku poprzednim podnoszono w niej m.in. problem nadużyć występujących przy przeprowadzaniu postępowań o udzielanie zamówień publicznych, a obszar zamówień uznawano za szczególnie wrażliwy na zagrożenia korupcją. W skargach dominowały konkretne zarzuty odnoszące się do „ustawiania przetargów” – preparowania przez zamawiającego specyfikacji istotnych warunków zamówienia w sposób, który prowadził do wygrania przetargu przez z góry określonego oferenta. Zdaniem skarżących, w wyniku tak prowadzonych postępowań dochodziło do podpisania umów o udzielenie zamówienia, które skutkowały faktyczną dostawą lub wykonaniem prac, mimo iż nie zapewniały optymalnej realizacji założonych oczekiwań, a środki publiczne wydatkowane były w sposób nieoszczędny. Krytyczne uwagi ze strony skarżących budziły również brak należytej dbałości o gospodarne wydatkowanie środków publicznych – na etapie realizacji zamówienia. Sygnały zawarte w skargach wskazywały ponadto na wypłacanie wynagrodzeń wykonawcom (dostawcom), bez sprawdzania jakości wykonanych zamówień, a także kolejne niekorzystne zjawisko – niestosowania kar umownych za opóźnienia w realizacji zamówień na dostawy, roboty i usługi.

Znaczący udział w tej grupie miała również korespondencja sygnalizująca występowanie nadużyć i niegospodarności w **placówkach służby zdrowia i pomocy społecznej** – łącznie 222 skargi (w 2003 r. – 352, spadek o 37%). Informowano o niegospodarnym wykorzystaniu dotacji, licznych konfliktach między interesem publicznym i prywatnym, przedstawiano zarzuty łapownictwa i korupcji wśród pracowników wskazanych jednostek.

W 195 skargach i listach ich autorzy poinformowali o nadużyciach w **zakładach przemysłowych** (w 2003 r. – 305, spadek o 36%). Tak jak i w latach poprzednich krytyce poddawano nadmierną dbałość kierownictwa zakładów o własne interesy, wyprzedzając przez przedsiębiorstwa państwowe środków trwałych i materiałów po zaniżonych cenach, sygnalizowano nieprawidłowe i nierzetelne przeprowadzanie przetargów oraz występowanie konfliktu między interesem publicznym i prywatnym. Informowano też o korupcji i nepotyzmie.

W 189 skargach informujących o nadużyciach i niegospodarności występujących w **jednostkach związanych z rolnictwem, leśnictwem i ochroną środowiska** (w 2003 r. – 236, spadek o 20%) krytykowano głównie nierzetelne działania kierownictw zakładów związanych z ochroną środowiska. Wskazywano m.in. na nadużycia przy budowie oczyszczalni ścieków, niegospodarne wydatkowanie publicznych środków finansowych, korupcję przy udzielaniu kredytów preferencyjnych z udziałem dopłat ze Skarbu Państwa. Niejednokrotnie podnoszono, iż przy wydatkowaniu funduszy nie jest brana pod uwagę korzyść społeczna, zaś jedynym wyznacznikiem są interesy wybranych osób.

Autorzy 150 skarg i listów informowali też o nadużyciach występujących w **placówkach naukowo-kulturalnych i oświatowych** (w 2003 r. – 239, spadek o 37%). Krytykowano głównie niegospodarne dysponowanie środkami finansowymi, w tym nieprawidłowe wykorzystanie dotacji budżetowych.

Na występowanie nadużyć w **placówkach i zakładach związanych z gospodarką komunalną i przestrzenną** wskazali autorzy 146 pism (w 2003 r. – 246, spadek o 41%). Zarzuty niegospodarności i nadużyć kierowano pod adresem osób należących do ścisłego kierownictwa wskazanych w skargach firm i zakładów. Zarzucano im głównie korupcję – osiąganie nienależnych korzyści majątkowych podczas zbywania mienia komunalnego, m.in. przez łączenie funkcji kierowniczych w placówkach publicznych i prywatnych.

Opisane w 106 skargach sygnały o nadużyciach występujących w **instytucjach celnych i finansowych** (w 2003 r. – 211, spadek o 50%) dotyczyły zazwyczaj spraw podatkowych oraz związanych z przyznawaniem różnego rodzaju koncesji, pozwoleń i zezwoleń.

- 3) Problemy wynikające z **niewłaściwej gospodarki lokalami** wskazano w 442 skargach (w 2003 r. – 678, spadek o 35%). Przedmiotem krytyki była zarówno polityka mieszkaniowa i wysokość pobieranych opłat, jak również zaniedbania w gospodarce lokalami o różnym typie własności. Podnoszono błędy w administrowaniu nieruchomościami, przy czym krytyczne uwagi odnosiły się w szczególności do rozliczeń za media. Duża grupa skarg dotyczyła wysokości opłat za energię ciepłą, naliczanych według wskazań urządzeń pomiarowych, tzw. podzielników ciepła. W skargach dotyczących działalności wspólnot mieszkaniowych zwracano uwagę na nieumiejętność korzystania z ustawowych możliwości ich kontrolowania przez właścicieli lokali. Złożono 139 zażaleń dotyczących **spółdzielni mieszkaniowych** (w 2003 r. – 162, spadek o 14%), w których wskazywano na brak kontroli działalności zarządów spółdzielni przewidzianej przepisami *Prawa spółdzielczego*. Spółdzielcy podkreślali niewykorzystywanie przez rady nadzorcze uprawnień kontrolnych wobec działań zarządów, małą skuteczność postępowań lustracyjnych prowadzonych przez związki rewizyjne spółdzielczości oraz trudności w dochodzeniu swoich roszczeń wobec spółdzielni w postępowaniu przed sądami powszechnymi.

Gospodarowanie lokalami komunalnymi skrytykowano w 99 skargach (w 2003 r. – 126, spadek o 21%). Podobnie jak w roku poprzednim podnoszono zarówno kwestie związane z polityką gospodarowania zasobami komunalnymi prowadzoną przez zarządy gmin, jak i sposobem sprawowania zarządu nieruchomościami przez podległe gminom jednostki organizacyjne. Kwestionowano m.in. wysokość kosztów administrowania nieruchomościami, sygnalizowano trudności w weryfikowaniu kosztów zarządu i wskazywano na nieuregulowanie od strony prawnej kwestii finansowania zaległych remontów. Zarzucano także brak należytej kontroli kosztów remontów, które w opinii skarżących niejednokrotnie rozliczane są nieuczciwie, bez dbałości o lokatorów pozostających często w trudnej sytuacji finansowej.

W 18 skargach dotyczących sfery **gospodarowania lokalami zakładowymi** (w 2003 r. – 49, spadek o 63%) podniesiono sprawy związane z wyzbywaniem się tego typu lokali na rzecz nowych właścicieli. Skarżono się na zbyt wysokie koszty eksploatacji mieszkań, nieuzasadnione stosowanie preferencyjnych stawek przy wykupie tego typu lokali, podnoszono także trudności w uzyskaniu preferencji przy wykupie lokali przez dotychczasowych lokatorów.

Przedmiotem 53 skarg dotyczących **gospodarki lokalami pozostającymi w administracji specjalnej** (w 2003 r. – 63, spadek o 16%) była – podobnie jak w roku poprzednim – głównie krytyka postępowania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Powtarzały się zarzuty dotyczące nieprawidłowego rozliczania przy zwalnianiu lokali, zaniechania przeglądów technicznych budynków, niezapewnienia środków na remonty, nieprawidłowości związanych z wypłatą ekwiwalentu pieniężnego żołnierzom za rezygnację z kwatery stałej.

- 4) **Nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu emerytalno-rentowego, ochronie zdrowia i opiece społecznej** zasygnalizowano w 334 skargach (w 2003 r. – 404, spadek o 17%). Zarzuty kierowano pod adresem konkretnych jednostek służby zdrowia, placówek opieki społecznej i organów emerytalno-rentowych. Krytykowano też sam system świadczeń emerytalnych i rentowych, uznając go za niestabilny, nierzetelny, niegospodarny i nie uwzględniający interesu ubezpieczonego.

W 280 skargach i listach odnoszących się do **funkcjonowania systemu ochrony zdrowia** (w 2003 r. – 335, spadek o 16%) niezadowolenie budziła przede wszystkim jakość usług medycznych świadczonych przez placówki służby zdrowia i ograniczony dostęp do tych usług. Krytyce poddawano funkcjonowanie Narodowego Funduszu Zdrowia, jako instytucji odpowiedzialnej za zabezpieczenie świadczeń zdrowotnych dla osób ubezpieczonych. Zdaniem skarżących, Fundusz nie wywiązuje się w pełni z obowiązku finansowania świadczeń zdrowotnych oraz zapewnienia refundacji leków w ramach posiadanych środków finansowych. W skargach tej grupy wskazywano ponadto na niegospodarność w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, nieprzemyślany zakup kosztownego sprzętu, który często nie jest wykorzystywany i pozostawiany w magazynach, rosnące zadłużenia publicznych zakładów opieki zdrowotnej, przy równoczesnym nadmiernym i nieuzasadnionym zróżnicowaniu wynagrodzeń między kierownictwami zakładów a personelem lekarskim. W skargach poruszano też problem usług medycznych świadczonych przez placówki prywatne zlokalizowane przy, a czasami nawet w jednostkach publicznych, w których badania specjalistyczne wykonywane są niejednokrotnie na aparaturze należącej do szpitala, a działalność placówek prywatnych opiera się, w znaczącym stopniu, na strukturach i potencjale gospodarczym jednostek publicznych. Nieprawidłowościom tym sprzyja nierzetelne postępowanie osób ze środowisk medycznych, partycypujących w zyskach płynących z takiej działalności oraz brak skutecznego nadzoru ze strony kierownictw jednostek publicznych.

Skargi nawiązujące do **świadczeń udzielanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego** (149) utrzymywały się na poziomie zbliżonym do odnotowanego w roku poprzednim (w 2003 r. – 146, wzrost o 2%). Najczęściej sygnalizowano opóźnienia w przekazywaniu składek na ubezpieczenia emerytalne do otwartych funduszy emerytalnych, błędne ustalenie wymiaru emerytur i rent, dowolność w orzekaniu o inwalidztwie przez lekarzy orzeczników ZUS, a także poważne trudności w uzyskaniu podwyższonej grupy inwalidztwa.

W 118 skargach związanych problemowo z szeroko rozumianą **opieką społeczną** (w 2003 r. – 102, wzrost o 16%) najczęściej pojawiały się sygnały o zbyt małej, w stosunku do potrzeb, pomocy dla osób zwracających się o jej udzielenie. Informowano ponadto o złym gospodarowaniu przez zarządy gmin funduszami na ten cel, zaniedbaniach w pracy miejskich i gminnych ośrodków pomocy społecznej, przydzielaniu okresowych zasiłków „po znajomości”, przy równoczesnym odmawianiu pomocy osobom potrzebującym.

- 5) **Sprawy wynikające ze stosunku pracy** to przedmiot 279 skarg i listów skierowanych do NIK (w 2003 r. – 304, spadek o 8%). Głównymi zarzutami wobec pracodawców było łamanie praw pracowniczych – niespektowanie przepisów *Kodeksu pracy*, prawomocnych orzeczeń sądowych, przepisów dotyczących odpraw pieniężnych należnych w związku z rozwią-

zaniem umowy o pracę, przepisów normujących bezpieczeństwo i higienę pracy, a ponadto trudności w uzyskaniu świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i nabytych chorób zawodowych. Sygnalizowano także niemożność odzyskania wierzytelności z tytułu wynagrodzenia od syndyka masy upadłościowej. W wielu skargach podnoszono problem niewypłacania w terminie należnego wynagrodzenia, częste przypadki zaniżania wysokości składek odprowadzanych do ZUS, głównie przez prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek. Skarżący niejednokrotnie podkreślali, iż sytuacja ta powodowana jest ciągłym wzrostem bezrobocia, przez co pracodawcy naruszają przysługujące pracownikom prawa. Pracownicy natomiast tolerują wszelkiego rodzaju nieprawidłowości, w obawie przed utratą miejsca pracy, bądź skarżą się anonimowo. Wskazywano także na niezadowalającą skuteczność kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy. Ustalenia tych kontroli są bagatelizowane przez właścicieli zakładów pracy, a kierowane po kontrolach zalecenia stosowane są krótkoterminowo.

6) Nieprawidłowości w **transporcie i łączności** zasygnalizowano w 308 skargach (w 2003 r. – 275, wzrost o 12%). W korespondencji skargowej zakwalifikowanej do grupy **łączność** – 242 sprawy (w 2003 r. – 209, wzrost o 16%) skarżono się głównie na wysokość opłat za świadczone usługi, trudności w dochodzeniu roszczeń abonentów, a także nierzetelne – zdaniem skarżących – rozpatrywanie wnoszonych skarg i reklamacji. Wskazywano niejednokrotnie, iż powodem takiej sytuacji jest nadal brak równoprawnej i efektywnej konkurencji w świadczeniu usług telekomunikacyjnych. Wskazywano na potrzebę liberalizacji usług telekomunikacyjnych – krajowych i międzynarodowych oraz zmian wymagań dotyczących warunków technicznych niezbędnych dla zapewnienia abonentom dostępu do usług międzynarodowych świadczonych przez innych operatorów. Podobnie jak w roku poprzednim, znaczna część skarg odnosiła się do, niezgodnego z oczekiwaniami abonentów, funkcjonowania największego krajowego operatora – Telekomunikacji Polskiej SA.

W skargach poruszających kwestie **transportu** – łącznie 65 spraw (w 2003 r. – 66, spadek o 2%) informowano, podobnie jak w roku poprzednim, o nieprawidłowym funkcjonowaniu PKP SA, w tym o złej jakości świadczonych przez to przedsiębiorstwo usług transportowych, braku dbałości o stan sanitarny wagonów, arogancji pracowników w stosunku do podróżnych. W tej grupie skarg podnoszono także sprawy przydzielania koncesji na przewozy towarowo-osobowe. Kwestionowano również prawidłowość procedur stosowanych przy wyborze firm spedycyjnych.

7) Sprawy związane z **gospodarowaniem gruntami** były przedmiotem 208 skarg (w 2003 r. – 222, spadek o 6%). Dotyczyły głównie działalności Agencji Nieruchomości Rolnych i sygnalizowały nieprawidłowości w zagospodarowaniu mienia pozostającego w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Miały m.in. związek z gospodarowaniem nieruchomościami przekazanymi w dzierżawę – skarżący podnosili kwestię braku kontroli wywiązywania się dzierżawców z warunków umów. Sygnalizowali także, niezgodne z warunkami umów, wykorzystanie dzierżawionych nieruchomości, co skutkowało z jednej strony dekapitalizacją i niszczeniem nieruchomości wchodzących w skład dzierżawionych gospodarstw, a z drugiej – ograniczeniem wysokości wpływających do agencji opłat i kar umownych z tego tytułu. Ponadto, jak informowali zainteresowani, agencja prowadziła działania zmierzające do zmiany przeznaczenia wydzierżawionych gruntów, np. pod działalność handlowo-usługową, co skutkowało pogorszeniem sytuacji prawnej i finansowej dzierżawców.

8) Problemy wynikające z **funkcjonowania systemu finansowego**, w tym zwłaszcza kredytowego, były przedmiotem 217 skarg (w 2003 r. – 212, wzrost o 2%). Skarżono się głównie na negatywne skutki kontaktów konsumentów z tzw. parabankowymi instytucjami finansowymi. Klienci tych instytucji informowali o niejasnych zasadach udzielania pożyczek oraz trudnościach w dochodzeniu swoich racji. Kwestionowano także wysokość wykazywanego przez te instytucje zadłużenia, zwłaszcza w wypadkach nierealizowania harmonogramu spłat pożyczek. Skarżący wielokrotnie wspominali, iż nie byli świadomi tego, że działalności tych instytucji nie regulują przepisy dotyczące działalności bankowej. Do tej kategorii skarg zakwalifikowano również sygnały podnoszące potrzebę badania wiarygodności podmiotów udzielających pożyczek poza systemem bankowym. Kwestionowano ponadto prawidłowość działań podejmowanych przez firmy pośredniczące w systemach finansowania wzajemnego.

W 76 skargach dotyczących **bankowości** (w 2003 r. także 76) kwestionowano, podobnie jak w roku poprzednim, prawidłowość naliczania odsetek od kredytów bankowych i wysokość oprocentowania złożonych depozytów. Napływały także informacje o trudnościach inwestorów w uzyskaniu kredytów inwestycyjnych, co ma niekorzystny wpływ na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

9) Problematyka **przekształceń własnościowych** podniesiona została w 272 skargach (w 2003 r. – 126, wzrost o 116%). Wskazywano na zaniżanie wartości przedsiębiorstw w wycenach przedprywatyzacyjnych. Dyrektorom i zarządom przed-

siębiorstw zarzucano podejmowanie działań niegospodarnych, w celu doprowadzenia do obniżenia wartości przedsiębiorstwa przed jego prywatyzacją, a likwidatorom – sprzedaż majątku po zaniżonej cenie. Ponadto wskazywano na niekorzystną dla interesów Skarbu Państwa restrukturyzację przedsiębiorstw, równoległe pełnienie funkcji kierowniczych w przedsiębiorstwie państwowym i spółce przejmującej majątek zakładu oraz niecelowe wdrażanie programów naprawczych, nieskuteczność programów restrukturyzacyjnych, naruszanie przepisów prawa normujących procedury prywatyzacyjne przedsiębiorstw państwowych, jak również informowano o niedotrzymywaniu, przez władze nowo powstałych spółek, umów w zakresie warunków pracy i płacy. Dodać należy, że autorami skarg dotyczących sfery przekształceń własnościowych – w odróżnieniu od pozostałych – były głównie grupy pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw, organy samorządu pracowniczego i organizacje związkowe.

Sposób postępowania z korespondencją skargową i zasadność skarg

W 2004 r. NIK stosowała zróżnicowane formy rozpatrywania i załatwiania skarg – w zależności od ich charakteru i treści. W toku kontroli i w czasie podjętych postępowań wyjaśniających, Izba zbadała zasadność 250 skarg, w tym w wyniku kontroli 211 skarg, natomiast kolejne 170 spraw zakwalifikowano do zbadania w późniejszym terminie^{12/}.

Efektom tych działań było m.in. ujawnienie nieprawidłowości finansowych na kwotę 492,2 mln zł^{13/} (w 2003 r. – 298,5 mln zł, wzrost o 65%). Złożyły się na nią uszczuplenia w dochodach, kwoty wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa oraz wymierne finansowo nieprawidłowości o innym charakterze. Ponadto w wyniku przeprowadzonych kontroli, będących następstwem badania zasadności zarzutów postawionych w skargach, skierowano do organów ścigania zawiadomienia w 10 sprawach. Podstawą ich skierowania było stwierdzenie faktów noszących znamiona przestępstw ściganych z urzędu.

Skargi, co do których brak było możliwości zbadania zasadności postawionych w nich zarzutów, jak również dotyczące sfer podlegających kontroli innych organów, przekazywane były, w celu właściwego, merytorycznego ich załatwienia, do urzędów kontroli skarbowej, Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Pracy, regionalnych izb obrachunkowych, spółdzielczych związków rewizyjnych, rzeczników praw (konsumenckich, pacjenta, obywatelskich itp.), urzędów nadzoru i kontroli ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, urzędów nadzoru bankowego. W ten sposób w 2004 r. załatwiono 614 skarg i listów (tj. 8% ogólnej ich liczby). Gdy NIK nie otrzymała informacji o ostatecznym sposobie załatwienia przekazanych skarg, występowała z pismami monitorującymi do jednostek, którym skargi zostały przekazane do zbadania. W 2004 r. NIK wystosowała 51 takich pism (8% – w relacji do liczby przekazanych skarg).

W sytuacji, gdy charakter zarzutów zawartych w skargach nie kwalifikował ich do przekazania organom właściwym lub zbadania w ramach przysługujących NIK uprawnień, udzielano skarżącym wyjaśnień, które mogły być pomocne przy załatwianiu przedstawianych przez nich spraw (wskazywano kierunek działań w danej sprawie, informowano o organach właściwych do rozpatrzenia przedstawianych problemów). W ten sposób w 2004 r. załatwiono 2.598 skarg (34% ogólnej ich liczby). Ponadto 16 skarg przekazano organom ścigania uznając, że opisane w nich fakty wskazują na duże prawdopodobieństwo zaistnienia przestępstwa.

Skargi są w miarę wiarygodnym źródłem informacji. W latach 2003-2004 zmniejszyła się nieco (z 49% do 46%) „potwierdzalność” zarzutów sygnalizowanych w skargach, co jednocześnie oznacza, że proporcjonalnie wzrósł (z 51% do 54%) odsetek skarg, w odniesieniu do których przeprowadzone badania nie potwierdziły stawianych w nich zarzutów. Fakt ten ilustrują dane zamieszczone w tabeli Nr 16.

^{12/} W związku z wpływającymi skargami NIK podejmowała głównie kontrole doraźne – por. zał. Nr 4 do *Sprawozdania*.

^{13/} Do kwoty tej zaliczono 217,3 mln zł, uznane za środki wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa przy realizacji inwestycji pn. *Budowa Trasy i Mostu Świętokrzyskiego oraz tunelu Wisłostrady*.

Tabela 16.

Zasadność zarzutów zawartych w skargach, które zostały zbadane w toku kontroli i postępowań przeprowadzonych przez NIK i inne organy kontroli w latach 2003-2004					
		2003 r.		2004 r.	
Lp.	Wyszczególnienie	Liczba	Wskaźnik struktury w procentach	Liczba	Wskaźnik struktury w procentach
1	2	3	4	5	6
1.	Skargi zbadane przez NIK i inne organy kontroli, którym pisma skargowe zostały przekazane	550	100,0	465	100,0
2.	Skargi zbadane, w przypadku których postawione zarzuty znalazły potwierdzenie w części lub całości	268	48,7	214	46,0
3.	Skargi zbadane, w przypadku których postawione zarzuty nie znalazły potwierdzenia	282	51,3	251	54,0

Wnioski wynikające z bieżącej analizy skarg, listów i wniosków docierających do Izby są cennym źródłem informacji, wykorzystywanym – w szerokim zakresie – przy planowaniu tematyki następnych kontroli oraz w procesie przygotowywania programów kontroli.

Załatwianie wniosków o udostępnienie informacji publicznej

6.

**Ogólna
charakterystyka
wniosków**

**Sposób
załatwienia
wniosków**

Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w *ustawie o dostępie do informacji publicznej*, każdemu przysługuje – z ograniczeniami wynikającymi z niektórych innych przepisów – prawo dostępu do informacji publicznej, zaś od osoby wykonującej to prawo nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Wejście ustawy w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. umożliwiło więc skonkretyzowanie zapisanego w *Konstytucji RP* prawa obywatela do informacji na temat działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

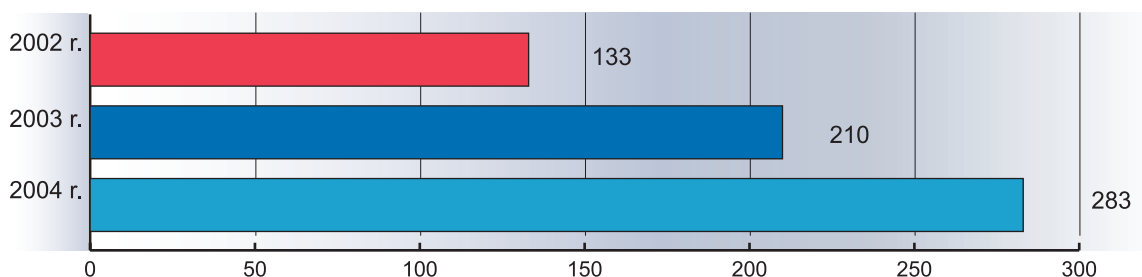
Prawo do informacji publicznej zostało zdefiniowane jako uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym również przetworzonej przez podmiot jej udzielający w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, wglądu do dokumentów urzędowych, dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy.

Ustawa przewiduje trzy tryby udostępniania informacji publicznej („ścieżki dostępu” do informacji publicznej). Podstawowy – to publikacja dokumentów urzędowych w internetowym *Biuletynie Informacji Publicznej*. Drugą ścieżkę stanowi udostępnienie informacji na wniosek zainteresowanej osoby. Te dwie ścieżki są najbardziej powszechną formą udostępniania tego typu informacji w NIK. Trzecia ścieżka – to prawo wstępu na posiedzenia organów władzy publicznej, lecz tylko pochodzących z powszechnych wyborów.

Diagram Nr 9 przedstawia liczbę wniosków, jaka w okresie trzech lat obowiązywania *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, wpłynęła do NIK.

Diagram 9.

Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły do NIK w latach 2002-2004



Wśród zwracających się do NIK z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej, w trybie określonym przepisami *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, wyróżnić można dwie grupy. Pierwszą stanowią osoby fizyczne, którym przepisy *ustawy* zagwarantowały dostęp do informacji publicznej, natomiast drugą wnioskodawcy, którzy prawo do tego typu informacji – nie wnikając szerzej w jego zakres – mają z mocy przepisów innych ustaw, co dotyczy np. posłów na Sejm

RP, dziennikarzy, a także kierowników jednostek kontrolowanych przez NIK i kierowników jednostek nadrzędnych nad kontrolowanymi.

Ogólna charakterystyka wniosków

W 2004 r. do NIK wpłynęły 283 wnioski o udostępnienie informacji publicznej. W porównaniu z 2003 r., w którym zarejestrowano 219 tego rodzaju wniosków, oznacza to wzrost o 29%.

Wśród wnioskodawców wyodrębnić można zarówno osoby fizyczne, które skierowały do NIK 81 wniosków (28% ogólnej ich liczby), jak też przedstawicieli urzędów, zakładów pracy, organizacji społecznych, związkowych i samorządowych, stowarzyszeń i grup zawodowych (49, tj. 17%). W trybie przepisów *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, do NIK zwracali się także dziennikarze, którzy w 2004 r. złożyli 105 wniosków (37%) oraz parlamentarzyści, którzy skierowali w trybie przepisów tej *ustawy*, 48 wniosków (16% ogólnej ich liczby).

Wyniki analizy wniosków o udostępnienie informacji publicznej, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym wskazują, że największe zainteresowanie budziły materiały z przeprowadzonych przez NIK kontroli w urzędach administracji samorządowej (65 wniosków, tj. 23%). Interesowano się w szczególności wynikami i wnioskami kontroli przeprowadzonych w samorządach województw: mazowieckiego (40% wniosków w tej grupie), dolnośląskiego

(20%), łódzkiego (10%), lubuskiego (9%) i wielkopolskiego (7%).

Dużym zainteresowaniem cieszyły się także, będące w posiadaniu Izby, materiały z kontroli dotyczących działalności różnego rodzaju spółek prawa handlowego (64 wnioski, tj. 22% ogólnej ich liczby). Największe zainteresowanie wzbudzała działalność tego rodzaju spółek funkcjonujących w województwie łódzkim (31% w tej grupie). Również wyróżniającą się grupą wniosków (13% ogółu) były prośby o udostępnienie materiałów z kontroli przeprowadzonych w urzędach administracji rządowej, a zainteresowanie budziły głównie ustalenia i wnioski kontroli wykonania budżetu państwa.

Wnioskodawcy interesowali się również materiałami z kontroli dotyczącymi działalności placówek naukowo-kulturalnych i oświatowych (19 wniosków, tj. ponad 6% ogólnej ich liczby), publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w tym głównie szpitali (17, tj. 6%). Wyrażali także zainteresowanie informacjami mającymi związek z organizacją i funkcjonowa-

niem NIK, w tym obowiązującymi w Izbie zasadami polityki kadrowej oraz współpracą z zagranicznymi instytucjami kontrolnymi. Z wnioskami o udzielenie tego typu informacji zwróciło się ponad 3% wszystkich wnioskodawców.

Sposób załatwienia wniosków

Ze wspomnianych 283 wniosków, 256 (90%) załatwiono pozytywnie. Wnioskodawcom udostępniono interesujące ich informacje i materiały, w formie, jaka wskazana została we wniosku. Odmownie załatwiono 26 wniosków (9%), w tym wydano 3 decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W pozostałych 23 przypadkach, wnioskodawcy skierowali prośby o udostępnienie informacji będących jeszcze w fazie opracowywania, materiałów z kontroli, które nie zostały jeszcze zakończone, dokumentacji, która nie występowała w zasobach Izby, jak również materiałów objętych tajemnicą ustawowo chronioną.

Dodać należy, że jeden wniosek został ostatecznie przez wnioskodawcę wycofany.

IV.

UNOWOCZEŚNIENIE KONTROLI PAŃSTWOWEJ

-
- Wprowadzenie
 - Ocena ogólna
 - Strategia NIK(zarys metodyczny)

W ostatnich latach NIK prowadzi intensywne prace ukierunkowane na unowocześnienie kontroli państwowej, przez określenie podstaw i rozwijanie nowoczesnej metodyki kontroli. Ich kwintesencję stanowi przyjęty przez Kolegium NIK dokument *Strategia NIK – misja i wizja*. Dodatkowym bodźcem przyspieszającym prace stała się *uchwała Sejmu RP w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez NIK*.^{1/} Opowiadając się za ideą unowocześnienia kontroli, Sejm RP uznał, że podstawowym zadaniem NIK powinno być ustalanie przyczyn nieprawidłowości w funkcjonowaniu państwa, zaś raporty powinny zawierać pogłębioną diagnozę stanu państwa i prezentować mechanizmy nieprawidłowości występujących w administracji publicznej. Tym samym działalność Izby – zdaniem Sejmu RP – powinna koncentrować się na sprawach o strategicznym znaczeniu dla państwa, takich jak: stan przygotowania i realizacji reform ustrojowych i gospodarczych, stan przygotowań instytucji i urzędów odpowiedzialnych za integrację z Unią Europejską, efektywność działania jednostek kierujących policją państwową, skuteczność ustawodawstwa antykorupcyjnego, a także identyfikować negatywne zjawiska związane z rozbudową, poza kontrolą państwa, funduszy i instytucji finansowych.

Sejm RP zwrócił także uwagę na potrzebę przyjęcia całościowej strategii działania Izby,^{2/} określenia czytelnych kryteriów podejmowania decyzji o wyborze tematów kontroli, w tym kontroli doraźnych, zaś za warunek unowocześnienia kontroli państwowej uznał przyjęcie zasad polityki kadrowej i organizacji, regulujących m.in. zatrudnianie pracowników na stanowiskach kontrolerskich oraz ich wynagradzanie i awansowanie.

W 2004 r. Najwyższa Izba Kontroli poddała analizie i oceniła wdrożenie założeń przyjętych w *Strategii NIK* oraz stan realizacji *uchwały Sejmu RP*. Wyniki oceny przedstawiono w dokumentach pn. *Realizacja strategii NIK* oraz *Realizacja uchwały Sejmu RP z 20 stycznia 2000 r. w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez NIK*, które następnie zostały przedłożone Sejmowi RP i rozpatrzone na posiedzeniu Komisji ds. Kontroli Państwowej w dniu 18 marca ub.r.^{3/}

Ocena ogólna

Zakres wykonanych przedsięwzięć, związanych z praktyczną realizacją idei i zasad określonych w *Strategii NIK*, upoważnia do stwierdzenia, że Izba osiągnęła cele wytyczone w tym dokumencie – odpowiednie działania podjęto we wszystkich opisanych obszarach. Zdecydowana większość zadań została już wykonana albo jest realizowana jako przedsięwzięcia długofalowe. NIK jest więc należycie przygotowana do wypełniania, według standardów europejskich, obowiązków i wymogów wynikających z przynależnego jej statusu najwyższego organu kontroli. Dotyczy to zarówno międzynarodowych standardów w zakresie statusu prawnego, jak i – co jest niemniej ważne – metodyki kontroli.

Izba zrealizowała także *uchwałę Sejmu w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej*. Zgodnie z wyrażoną w *uchwale* wolą Sejmu RP, przygotowała i przyjęła swój dokument programowy – *Strategię NIK*. Kontynuując prace nad metodyką kontroli opracowała ponadto własne standardy kontroli i wytyczne ich stosowania, które następnie włączono do *Podręcznika kontrolera*. Standardy kontroli, wytyczne i instrukcje postępowania określają – na co Sejm RP zwrócił szczególną uwagę – zasady i kryteria doboru tematów przewidzianych do kontroli oraz zasady polityki kadrowej.

W przedkładanych corocznie sprawozdaniach NIK informowała Sejm RP o postępie prac służących unowocześnieniu kontroli państwowej. I tak, w *Sprawozdaniach z działal-*

^{1/} Uchwała Sejmu RP z 20 stycznia 2000 r. w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (M. P. Nr 2, poz. 10).

^{2/} Prace nad przygotowaniem *Strategii NIK* i *Standardów kontroli* podjęte zostały w okresie poprzedzającym przyjęcie przez Sejm RP uchwały z 20 stycznia 2000 r. Potwierdza to celowość zainicjowanych wówczas działań unowocześniających metodykę kontroli przez dostosowanie jej do standardów międzynarodowych.

^{3/} Por. także rozdział III.2 *Sprawozdania pn. Działalność kontrolna NIK (Współpraca z Sejmem, uczestnictwo w procesie legislacyjnym)*.

ności NIK w latach 2001-2002 zamieszczono relacje o realizacji w tym okresie kolejnych etapów przedsięwzięć dostosowujących działalność NIK do wymogów Unii Europejskiej, zaś w *Sprawozdaniu za 2003 r.* przedstawiono efekty prac związanych z przygotowaniem *Podręcznika kontrolera*. Informowała także o nowych procedurach doboru obszarów kontroli i konkretnych tematów, których zastosowanie w konstruowaniu planów pracy zapewnia koncentrowanie się na zagadnieniach o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Prezentowała także nowe standardy polityki kadrowej, w tym m.in. oparte o zasadę konkursu kryteria naboru do kadry kontrolerskiej.

Wskazane przez Sejm obszary funkcjonowania państwa, które – zgodnie z *uchwałą w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej* – powinny być polem szczególnego zainteresowania Izby, uznawane były przez Kolegium NIK w kolejnych latach za priorytetowe kierunki kontroli (ostatnio w uchwale wytyczającej te priorytety na lata 2003-2005), jak również uwzględniane były w ustalanych corocznie głównych obszarach badań kontrolnych.

Izba zrealizowała również kolejne zalecenie Sejmu, wskazujące na potrzebę pogłębionego diagnozowania stanu państwa i mechanizmów nieprawidłowości występujących w administracji publicznej. Począwszy od 2001 r., w kolejnych sprawozdaniach ze swojej działalności NIK prezentuje rokrocznie oceny działalności państwa w wybranych obszarach. Są one dokonywane z wykorzystaniem ustaleń kontroli programowanych i przeprowadzanych według nowych zasad, koncentrujących się na priorytetowych kierunkach kontroli i obejmujących wyznaczone, główne obszary badań kontrolnych, w tym na realizacji reform ustrojowych i gospodarczych, szeroko rozumianym przygotowaniu administracji publicznej do integracji z Unią Europejską, deficycie budżetowym, długu publicznego i negatywnych zjawiskach w sferze finansów publicznych, bezpieczeństwie zewnętrznym i wewnętrznym, w tym również na realizacji usta-

wowych zadań przez policję, a także na innym, niezmiernie istotnym zagadnieniu, jakim jest identyfikowanie obszarów i mechanizmów korupcji, z uwzględnieniem oceny skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego.

Finalizując prace nad *Strategią NIK, Standardami kontroli, Podręcznikiem kontrolera* i wdrażając określone w nich zasady, zakończono najważniejszy etap procesu unowocześniania kontroli państwowej – NIK przygotowała metodykę prowadzenia kontroli dostosowaną do wymogów wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Dokonania Izby w tej sferze, wielokrotnie prezentowane na forum międzynarodowym i weryfikowane przez ekspertów zewnętrznych, zostały pozytywnie ocenione przez Komisję Europejską. W listopadzie 2003 r., w raporcie monitorującym w sprawie przygotowania Polski do członkostwa w UE, Komisja stwierdziła m.in., że *Najwyższa Izba Kontroli jest niezależną i profesjonalną instytucją, a zakres przeprowadzanych przez nią kontroli zadowalająco obejmuje wszystkie fundusze publiczne i unijne*.

Aby w sposób uporządkowany przedstawić dokonania Izby w sferze unowocześniania kontroli państwowej, scharakteryzowania wymaga główne przesłanie, jakie zawiera *Strategia NIK*,^{4/} określająca cele, kierunki i program działania w wypełnianiu przez NIK – według standardów europejskich – konstytucyjnych zadań naczelnego organu kontroli państwowej. Omówienia wymagają też *Standardy kontroli NIK*, będące zwieńczeniem prac o charakterze metodycznym, a także *Podręcznik kontrolera*, przekładający idee, wartości i zasady opisane w *Strategii* na język praktyki kontrolerskiej. Zważywszy na fakt, iż Sejm RP w *uchwale w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej* zobowiązał Izbę do systematycznej oceny skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego, przedstawić należy także dokonania Izby w sferze metodyki kontroli identyfikowania obszarów korupcji i mechanizmów korupcyjnych, a także – wynikającą z przeprowadzonych w ostatnich latach kontroli – ocenę skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego.

Strategia NIK – zarys metodyczny

Strategia NIK jest wieloletnim programem rozwoju, określającym nadrzędny cel i kierunki działania Izby, docelowe efekty, a także narzędzia służące realizacji postawionych celów. Głównym przesłaniem *Strategii* w realizacji celów i zadań kierunkowych jest doprowadzenie do unowocześnienia kontroli państwowej, z wykorzystaniem standardów i doświadczeń własnych, jak i innych państw,

w tym doświadczeń najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej. Zawarty w dokumencie program rozwoju NIK stanowi także realizację zobowiązań Izby wobec Sejmu RP.

^{4/} Dokument pn. *Strategia NIK – misja i wizja* został zatwierdzony przez Prezesa NIK 7 lipca 2002 r.

Za swój nadrzędny cel – swoją misję – Izba przyjęła wyzwanie: dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej.

1) NIK powinna spełniać najwyższe standardy jakości. Kontrolerzy – w służbie społeczeństwu i państwu – powinni kierować się zasadami etyki i wartościami, takimi jak: obiektywizm i bezstronność, otwartość i stałość ocen, perfekcja zawodowa. NIK powinna więc stale dążyć do osiągnięcia większej skuteczności ocen, uwag i wniosków. Wskazując na nieprawidłowości i zagrożenia, w tym na zjawiska korupcji, Izba przyczynia się do udzielania organom władzy rzetelnych i obiektywnych informacji. Przez rzetelne informowanie o tym, jak wykonywane są ustawy oraz w jaki sposób wykorzystywany jest majątek publiczny i pieniądze podatników, Izba wspiera organy państwa w stanowieniu prawa i wyborze dróg umożliwiających trwały i zrównoważony rozwój, a także mobilizująco wpływa na władze publiczne, w usuwaniu zagrożeń i likwidacji nieprawidłowości w ich działaniach. NIK tym samym pozytywnie wpływa na działalność organów państwa, wskazując nieprawidłowości, piętnując nierzetelność, ale też propagując dbałość o porządek prawny, odpowiedzialność i najlepsze praktyki zarządzania majątkiem państwowym i środkami z danin publicznych.

2) Wizją NIK jest cieszyć się autorytetem organ kontroli państwowej, którego raporty są oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa. Stąd też jednym z celów *Strategii* jest dążenie do systematycznego polepszania jakości i przydatności informacji o wynikach kontroli – jakość prowadzonych kontroli nie powinna budzić jakichkolwiek wątpliwości, zaś ich skuteczność powinna być oceniana m.in. przez pryzmat wykorzystania postulowanych ocen, uwag i wniosków. Realizacja tego celu wymaga promowania profesjonalizmu osiąganego przez doskonalenie wiedzy i perfekcjonizmu zawodowego, dbałości o obiektywizm, czyli bezstronne ustalanie i uczciwe prezentowanie faktów, oceniania przy użyciu zdefiniowanych kryteriów, prezentowania stanowiska i wniosków jedynie na podstawie weryfikowalnych dowodów, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem, a także z uwzględnieniem w tych działaniach zasady kolegalności. Niezmiernie ważnym elementem kształtowania autorytetu NIK jest niezależność od organów władzy. Osiąganiu tych celów sprzyja stosowanie nowoczesnych metod planowania, programowania i przeprowadzania kontroli, opartych na jednolitych standardach i metodyce, z udziałem technik informatycznych, a także stałe doskonalenie metodycznych podstaw kontroli.

3) Kolejnym, podstawowym celem *Strategii* jest kształtowanie etosu służby publicznej oraz zapewnianie pracownikom

warunków indywidualnego rozwoju i zadowolenia z pracy. Zatrudnienie w NIK jest swoistą nobilitacją, wywołującą u pracowników potrzebę stałej poprawy jakości świadczonej pracy. Sprzyja temu identyfikacja z celami Izby, wskazywanie perspektyw pełnej i samodzielnej realizacji zadań, promowanie klimatu kreatywności i wymiany doświadczeń, postaw odpowiedzialności i gotowości do poprawy jakości pracy, rozwijanie i wykorzystywanie indywidualnych umiejętności i zaangażowania pracowników, kumulowanie doświadczeń, uzupełnianie i rozwijanie wiedzy, ciągłe doskonalenie sposobów przeprowadzania kontroli, tworzenie klimatu zaufania i wzajemnego szacunku, rozwijanie pasji zawodowej i poczucia zadowolenia z wykonywanej pracy. Efektywnie i oszczędnie zorganizowana Izba powinna optymalnie korzystać z potencjału intelektualnego pracowników i gospodarnie wykorzystywać środki finansowe – stosownie do założonych celów i realizowanych zadań. Powinna być także miejscem pracy umożliwiającym rozwój pracownikom wysoko wykwalifikowanym, umotywowanym, wydajnym i mającym wymagane predyspozycje.

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

Podstawowymi narzędziami realizacji *Strategii* są programy, standardy kontroli i zasady postępowania.

Programy realizacyjne Strategii NIK

Informatyzacja Izby

W NIK działa Rada ds. Informatyzacji, jako organ opiniodawczo-doradczy Prezesa NIK. Do zadań Rady, której przewodniczy Dyrektor Generalny NIK, należy opiniowanie projektów strategicznych decyzji dotyczących rozwoju i reorganizacji systemów informatycznych oraz zastosowania metod informatycznych, a także zatwierdzanie planów wydatków inwestycyjnych na informatyzację i sprawozdań z ich wykonania. Rada przedstawia również swoją opinię w sprawie sposobu funkcjonowania systemów informatycznych w NIK.

W grudniu 2004 r. zakończono prace nad *Strategią Informatyzacji NIK*. Uwzględnia ona tendencje technologicz-

ne i warunki rynku informatycznego, kierunki rozwoju systemów informatycznych w najwyższych organach kontroli innych państw, doświadczenia w dotychczasowym wdrażaniu i użytkowaniu narzędzi informatycznych, a także obowiązujące unormowania prawne – głównie przepisy *ustaw o NIK, dostępie do informacji publicznej, ochronie danych osobowych*.

Strategia informatyzacji określa cele, zasady, priorytety oraz kierunki rozwoju *Systemu informatycznego NIK*. Za priorytet uznano rozwój *Systemu* – sprawne jego funkcjonowanie i powszechne wykorzystanie wspiera bowiem działalność Izby, zwłaszcza realizację zadań kontrolnych. Dążeniem Izby jest optymalne wykorzystanie zasobów informatycznych. Rozwijane są narzędzia wspierania prac kontrolnych, zaś doradztwo i szkolenie umożliwia pracownikom doskonalenie umiejętności stosowania tych narzędzi w codziennej pracy.

Akcent położono także na wspieraniu, w stopniu adekwatnym do możliwości Izby, rozwoju tzw. *Administracji elektronicznej*^{5/}. Realizacji tego zadania służyć ma podejmowanie działań na rzecz wykorzystania narzędzi informatycznych, w celu umożliwienia instytucjom publicznym podwyższania jakościowych standardów pracy i przejrzystości funkcjonowania, a tym samym zapewnienia większej ich przydatności dla obywateli.

Opracowanie *Strategii informatyzacji* poprzedziła analiza istniejących już zasobów skoncentrowana na: bezpieczeństwie, sprzęcie, oprogramowaniu (systemy operacyjne, bazy danych i aplikacje użytkowe) oraz obsłudze *Systemu*. Jej wyniki wykorzystano do ustalenia dalszych kierunków rozwoju informatyzacji. Do najważniejszych z nich należą:

1) Optymalizacja funkcjonalności i powszechności wykorzystania *Systemu* oraz jego rozwój wynikający z potrzeb i umiejętności użytkowników. Ponieważ potrzeby użytkowników znajdują odzwierciedlenie w *Wymogach systemu informatycznego NIK*, dopasowanie konstrukcji *Systemu* ściśle do potrzeb Izby umożliwi im dysponowanie niezbędnymi w bieżącej pracy narzędziami informatycznymi, przy czym narzędzia te cechować będzie prostota i przejrzystość.

2) Pogłębianie wiedzy i doskonalenie umiejętności efektywnego wykorzystywania narzędzi informatycznych przez pracowników. W codziennej pracy pomoc i doradztwo świadczyć ma tzw. *pierwsza linia* wsparcia informatycznego, złożona z pracowników wiodących pod względem umiejętności

obsługi poszczególnych aplikacji w departamentach i delegaturach, a następnie *druga linia* wsparcia, czyli pracownicy Wydziału Informatyki. Skutecznemu osiągnięciu tego celu służyć ma także organizowanie szkoleń doskonalących dla użytkowników poszczególnych aplikacji.

3) Bezpieczeństwo i niezawodność *Systemu informatycznego*, zwłaszcza bezpieczeństwo informacji chronionych oraz innych, istotnych dla działalności NIK. Izba stale zwiększa poziom bezpieczeństwa i niezawodność *Systemu* konsekwentnie wdrażając *Politykę bezpieczeństwa systemu informatycznego* w odniesieniu do najważniejszych obszarów jej funkcjonowania i posiadanych zasobów, a także integrując i standaryzując sprzęt (oprogramowanie) oraz odnawiając cenne zasoby informatyczne.

4) Rozwój tzw. oprogramowania kontrolerskiego, w tym aplikacji do pozyskiwania i analizy danych z jednostek kontrolowanych. Konsekwentna realizacja tego celu następuje przez rozwój i upowszechnienie oprogramowania kontrolerskiego *NIK, Pomocnika kontrolera*, a także wypracowanie własnych metod wykorzystania standardowych narzędzi (m.in. edytora tekstu, arkusza kalkulacyjnego i oprogramowania analitycznego ACL).

5) Centralizacja zasobów informatycznych (relacyjna baza danych), z równoczesnym rozwojem komunikacji mobilnej, przez wyposażenie kontrolerów w przenośne komputery z możliwością nawiązania, niezależnej od jednostek kontrolowanych, łączności z *Systemem informatycznym* centrali NIK w oparciu o telefonię komórkową.

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

Polityka kadrowa

Unowocześnianiu kontroli państwowej służy przyjęta polityka kadrowa. Reguluje ona zasady naboru kandydatów do pracy w Izbie, określa zasady wynagradzania, awansowania, szkolenia i doskonalenia zawodowego pracowników, kryteria oceny ich przydatności oraz reguły odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Według *Strategii NIK* celem Izby jest: profesjonalizm w działalności, wysoka jakość i przydatność informacji o wynikach kontroli, efektywna i oszczędna organizacja, kształtowanie etosu służby publicznej i zapewnienie warunków indywidualnego rozwoju i zadowolenia z pracy. Cel ten może zostać zrealizowany jedynie w warunkach posiadania kadry kontrolerskiej z niezbędnymi kwalifikacjami i doświadczeniem, skutecznie motywowanej do efektywnej realizacji postawionych przed Izbą zadań.

Ang.: *e-government*. Zgodnie z podejściem zalecanym przez EUROSAL i INTOSAI, NIK występuje w tej dziedzinie zarówno w roli jednej z instytucji działających dla dobra publicznego, jak i w roli naczelnego organu kontroli państwowej, który ocenia rozwój *Administracji elektronicznej* w swoim kraju.

Ramy polityki kadrowej wyznacza *ustawa o NIK*, wydane na jej podstawie akty wykonawcze, a także – wskazane w *ustawie* – przepisy o pracownikach urzędów państwowych. Polityce kadrowej poświęcono odrębną grupę *Standardów kontroli* określających zasady: rekrutacji nowych pracowników i wymagania stawiane kandydatom, przygotowania do zawodu kontrolera i rozwoju zawodowego, dokonywania okresowych ocen przydatności do pracy w Izbie.^{6/} Wdrażając przyjęte rozwiązania Prezes NIK wydał zarządzenia ustalające szczegółowe zasady postępowania w sprawach z zakresu polityki kadrowej.

Nabór do pracy i etatyzacja

Procedurę postępowania przy naborze określa *zarządzenie Prezesa NIK w sprawie zasad i trybu naboru kandydatów do pracy na niektórych stanowiskach w NIK*. Reguluje ono proces rekrutacji na stanowiska związane z wykonywaniem i nadzorowaniem czynności kontrolnych. *Zarządzenie Prezesa NIK w sprawie powołania zespołu opiniującego kandydatów do pracy w NIK* ustala natomiast tryb naboru pracowników na stanowiska administracyjne.

Ogólne wymogi kwalifikacyjne kandydatów do pracy (rodzaj wykształcenia i minimalny okres stażu pracy wymagany na poszczególnych stanowiskach) określają art. 67 *ustawy o NIK* i *zarządzenie Marszałka Sejmu w sprawie wynagradzania pracowników NIK*. Przy rekrutacji kandydatów na kontrolerów wymagane kwalifikacje określone są też w tzw. opisie stanowiska. Jest on przygotowywany przed zamieszczeniem ogłoszenia i zebraniem ofert kandydatów do pracy, co ma zapewnić przejrzystość procesu rekrutacji i sprawdzalność jego wyników.

Realizując standardy polityki kadrowej, w 2003 r. wprowadzono nowe zasady naboru do pracy na stanowiska kontrolerskie. Mają one na celu zapewnienie dopływu kadry posiadającej kwalifikacje zawodowe i pożądane cechy osobowościowe. Nabór prowadzony jest na podstawie publicznego ogłoszenia w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego. Postępowanie mające na celu sprawdzenie wiedzy, kwalifikacji i predyspozycji kandydatów prowadzi Komisja ds. Naboru, a ostateczną decyzję w sprawie zatrudnienia podejmuje Prezes NIK.

Kierując się potrzebą efektywnego wykorzystania zasobów kadrowych, a także w celu stworzenia pracownikom możliwości dalszego rozwoju zawodowego, wdrożone zosta-

ły zasady tzw. rekrutacji wewnętrznej oraz zasady i tryb konkursu na stanowiska dyrektorów i wicedyrektorów jednostek organizacyjnych Izby.^{7/}

Wykorzystując mierniki określające charakter kontrolowanej działalności i aktywność kontrolną poszczególnych departamentów kontrolnych i delegatur, podjęto intensywne prace nad podziałem etatów. Ich wyniki wykorzystane zostały w *zarządzeniu Prezesa NIK w sprawie etatyzacji w jednostkach organizacyjnych NIK* (dalsze przedsięwzięcia w tej sferze będą kontynuowane w 2005 r.).^{8/}

Zasady wynagradzania i premiowania pracowników

Zasady te w wypadku osób zajmujących stanowiska Prezesa, wiceprezesów i dyrektora generalnego NIK określają przepisy *ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*. Zasady wynagradzania pozostałych pracowników Izby, na podstawie upoważnienia zawartego w *ustawie o NIK*, określa natomiast Marszałek Sejmu na wniosek Prezesa NIK. Realizując tę delegację, Marszałek Sejmu wydał *zarządzenie w sprawie wynagradzania pracowników NIK*, określając zasady wynagradzania, ustalając tabelę stanowisk, kwalifikacji i zaszeregowania oraz tabele miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. Na podstawie przepisów wspomnianego *zarządzenia Marszałka Sejmu RP*, Prezes NIK wydał *zarządzenie w sprawie ogłoszenia maksymalnych miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników NIK*.

Do wynagrodzenia zasadniczego przysługują pracownikom także dodatki, których rodzaj i wysokość zależą od przynależności do poszczególnych grup pracowniczych i konkretnego stanowiska.

Zgodnie z przepisami *ustawy o NIK* tworzony jest fundusz nagród. Jego wysokość, w podziale na jednostki organizacyjne, określa Prezes NIK w uzgodnieniu ze Związkiem Zawodowym Pracowników NIK. Propozycje dotyczące wysokości nagród przedstawia dyrektor jednostki organizacyjnej. Decyzję o wypłacie nagrody podejmuje Prezes NIK. Przyznanie nagrody pracownikowi jest uzależnione od oceny jego pracy. Zgodnie z przepisami *zarządzenia Marszałka Sejmu RP w sprawie wynagradzania pracowników NIK* tworzony jest także, pozostający w dyspozycji Prezesa NIK, fundusz nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Zasady premiowania

^{6/} Standardy polityki kadrowej uszczegółowiono w *Podręczniku kontrolera w rozdziałach pn. Polityka kadrowa – szkolenie i doskonalenie zawodowe pracowników, okresowa ocena pracowników mianowanych*.

^{7/} Szerzej na ten temat w rozdziale I.4 *Sprawozdania pn. Ogólne informacje o NIK – pracownicy*.

^{8/} Por. także rozdział I.3 *Sprawozdania pn. Ogólne informacje o NIK – organizacja wewnętrzna*.

pracowników obsługi określa zarządzenie Prezesa NIK w sprawie regulaminu premiowania pracowników obsługi w NIK.

Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników

Mianowani pracownicy NIK ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie obowiązków służbowych lub uchybienie godności stanowiska. Zasady tego postępowania określa, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie o NIK, zarządzenie Marszałka Sejmu w sprawie postępowania dyscyplinarnego w NIK. Karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana, nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do 3 lat do wyższej grupy wynagrodzenia, przeniesienie na niższe stanowisko służbowe z jednoczesnym obniżeniem wynagrodzenia o jedną kategorię, wydalenie z pracy. W sprawach tych orzekają – na zasadzie niezawisłości – Komisja Dyscyplinarna i Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna przy Prezesie NIK.

Szkolenie i doskonalenie zawodowe pracowników

Gwarancją wysokiego poziomu pracy jest stale rozwijanie zawodowej biegłości kontrolerów drogą edukacji i szkolenia. Działalność szkoleniowa prowadzona jest w dwóch głównych formach – aplikacji kontrolerskiej i doskonalenia zawodowego. Szczegółowe zasady postępowania w tych sprawach określają zarządzenia Prezesa NIK w sprawie aplikacji kontrolerskiej oraz w sprawie zasad kierowania oraz dofinansowania kształcenia, dokształcania i doskonalenia zawodowego w formach pozaszkolnych pracowników NIK.

Aplikacja, obejmująca szkolenie teoretyczne, zadania praktyczne i samokształcenie oraz kończąca się egzaminem, służy teoretycznemu i praktycznemu przygotowaniu pracowników do wykonywania i nadzorowania czynności kontrolnych. W czasie odbywania aplikacji kandydaci na kontrolerów znajdują się pod opieką doświadczonych pracowników (opiekunów). Doskonalenie zawodowe pracowników obejmuje korzystanie z różnych form szkolenia: stałych (np. studia podyplomowe) i doraźnych (np. seminaria, konferencje, kursy).^{9/}

Okresowa ocena pracowników mianowanych

Według przepisów ustawy o NIK pracownik mianowany podlega okresowym ocenom kwalifikacyjnym, nie rzadziej niż raz na 3 lata (według Standardów kontroli ocena dokonywana jest corocznie). Zasady dokonywania wspomnianych ocen określił Prezes NIK w zarządzeniu w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych NIK. Ich celem

jest wszechstronna ocena przydatności pracownika. Przedmiotem oceny jest jakość i efektywność pracy, sposób wykonywania powierzonych obowiązków, a także postawa w służbie i poza służbą. Oceny dokonuje przełożony pracownika powiadamiając go o jej treści. Pracownik może odwołać się od oceny do Prezesa NIK w ciągu 14 dni od powiadomienia go o jej treści. Treść oceny brana jest pod uwagę przy opinowaniu, wyróżnianiu i awansowaniu pracownika, a także przy podejmowaniu innych decyzji dotyczących stosunku pracy.

Standardy kontroli NIK

Równoległe z przygotowywaniem Strategii, w Izbie trwały prace nad określeniem standardów kontroli. Wraz z dokumentem wytyczającym Strategię NIK, 7 lipca 2002 r. Prezes NIK zatwierdził Standardy kontroli NIK. W 2003 r. zostały one zweryfikowane i udoskonalone, przez wykorzystanie doświadczeń praktycznych. Standardy stały się zaczynem do przygotowania wytycznych metodycznych – instrukcji pomocnych przy przeprowadzaniu postępowania kontrolnego. Udoskonalone Standardy, wraz z wytycznymi metodycznymi, tworzą Podręcznik kontrolera.

Główną przesłanką opracowania Podręcznika było zebranie – w jednym dokumencie – standardów i opisu procedur od strony metodycznej, aby zapewnić jednolitą praktykę ich stosowania przez kontrolerów. Zawarte w Podręczniku treści, przekładające idee, wartości i zasady opisane w Strategii na język praktyki kontrolerskiej, są wykorzystywane w procesie szkolenia kandydatów na kontrolerów oraz w czasie przygotowywania i realizacji kontroli. Ułatwiają dobór optymalnych metod i technik wykonywania zadań kontrolnych, jak również praktyczne rozwiązywanie problemów i wątpliwości natury proceduralnej.

Podręcznik jest również narzędziem pomocnym we wdrożeniu systemu odpowiedniej jakości pracy – wymagania w nim określone stanowią płaszczyznę odniesienia do oceny jakości prac związanych z przygotowywaniem, przeprowadzaniem i realizacją wyników kontroli.

Pierwszym etapem prac nad Podręcznikiem było zebranie i usystematyzowanie – istniejących już w formie pisemnej – materiałów mających związek z metodyką kontroli, jak również opracowanie całkowicie nowych dokumentów w dziedzinie metodycznego wsparcia kontroli, zbierających stosowane w praktyce, przez doświadczonych kontrolerów, niepisane zasady i reguły postępowania, uzupełniających normy prawne określone w ustawie o NIK i zarządzeniu Prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego. Niezależnie od własnego dorobku w sferze metodyki kontroli,

^{9/} Szerzej na ten temat w rozdziale 1.4 Sprawozdania pn. Ogólne informacje o NIK – pracownicy.

w *Podręczniku* wykorzystano także doświadczenia innych organów kontroli, m.in. Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz najwyższych organów kontroli Wielkiej Brytanii, Szwecji, Kanady i USA. Korzystano także bezpośrednio z pomocy zewnętrznej: projekt *Strategii NIK* zaopiniowała SIGMA^{10/}, zaś projekt *Standardów kontroli NIK* oraz część wytycznych metodycznych – Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii, głównie w ramach programu współpracy *twinning light*.^{11/}

Przyjęto, że *Podręcznik kontrolera* podlegać będzie okresowej aktualizacji, wynikającej z bieżących doświadczeń Izby i najnowszych osiągnięć światowych w sferze metodyki kontroli. *Podręcznik* ma więc formę dokumentu otwartego, stale uzupełnianego i doskonalonego. Wyodrębniono w nim dwie zasadnicze części. W pierwszej zamieszczono dokumenty określające generalia prawne i metodyczne odnoszące się do wszystkich kontroli. Są to: *Strategia NIK*, *Standardy kontroli*, *Kodeks etyki kontrolera NIK*, *Słowniczek* (używanych pojęć i terminów) oraz 17 rozdziałów – wytycznych do stosowania poszczególnych grup standardów kontroli. Na część drugą *Podręcznika* składają się wytyczne metodyczne pomocne przy określaniu tematyki i metodyki kontroli w ważniejszych obszarach będących przedmiotem kontroli NIK. Są to: wskazówki metodyczne do kontroli wykonania budżetu państwa, ramowe założenia przydatne przy opracowywaniu tematyki kontroli prywatyzacji bezpośredniej, zasady i metodyka przeprowadzania kontroli inwestycji informatycznych oraz założenia metodyczne ułatwiające przygotowanie i realizację kontroli, których przedmiotem jest identyfikowanie obszarów korupcji.

Spośród najważniejszych – wdrożonych już – opracowań metodycznych przekładających na język praktyki treści zawarte w *Standardach kontroli NIK*, należy pokrótce scharakteryzować instrukcje i wytyczne odnoszące się do następujących obszarów działalności Izby.

Planowanie i przygotowanie kontroli

Podstawowym warunkiem koncentrowania działalności kontrolnej na najważniejszych problemach w funkcjonowaniu

państwa, przy jednoczesnym optymalnym wykorzystaniu potencjału kontrolnego, jest zapewnienie – w procesie planowania – skorelowanego z nimi wyboru tematów kontroli. Wymóg oszczędnego, wydajnego i skutecznego wykorzystania dostępnych zasobów Izba realizuje przez określenie nakładu pracy i środków niezbędnych do terminowego wykonania określonych zadań, zgodnie ze standardami jakościowymi. Dobre planowanie umożliwia równomierne zaangażowanie potencjału kontrolnego, zapobiega wypadkom nadmiernego nakładania się, w tym samym czasie, kontroli w określonych grupach podmiotów oraz pozwala na skoordynowanie działalności kontrolnej departamentów i delegatur. Stąd też w *Podręczniku kontrolera* zamieszczono m.in. wytyczne i wskazówki odnoszące się do kryteriów włączania tematów kontroli do planów pracy oraz określono procedury planowania rocznego i długookresowego.

Na podstawie wyników analizy sytuacji społeczno-gospodarczej państwa w dłuższym czasie realizowane jest planowanie długookresowe – określane są priorytetowe kierunki kontroli oraz priorytety metodyczne przyjmowane na okresy trzyletnie. Corocznie dokonywany jest wybór głównych obszarów badań kontrolnych w ramach priorytetowych kierunków kontroli. Umożliwia to skoncentrowanie działalności na wybranych dziedzinach i dokonywanie ustaleń według jednolitych kryteriów.

Podręcznik uwzględnia też inne, istotne zagadnienie – szacowanie pracochłonności i kosztów kontroli. Pracochłonność jest określana z uwzględnieniem kolejnych faz procesu kontrolnego. Dane z tego zakresu są analizowane w kontekście optymalnego, czyli wydajnego, skutecznego i oszczędnego zaprogramowania procesu kontrolnego. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w kontrolach koordynowanych, wykonywanych według jednolitego programu przez wiele jednostek organizacyjnych NIK.

Wzory dokumentów

Wprowadzenie wzorów dokumentów ma istotne znaczenie nie tylko dla optymalizacji procesu kontrolnego, ale także dla ujednolicenia zakresu i podejścia do prezentacji zawartych w nich treści. Prace w tej dziedzinie polegały głównie na aktualizacji wykorzystywanych już wcześniej wzorców, w celu dostosowania ich do wymogów określonych w *Standardach kontroli NIK*, a ponadto na zamieszczeniu komentarzy ułatwiających ich praktyczne stosowanie. W *Podręczniku* zamieszczono więc schematy (szablony, wzory) podstawowych dokumentów tworzonych w procesie kontrolnym. Podkreślenia wymaga – z punktu widzenia zewnętrznego odbiorcy – wprowadzenie elektronicznego szablonu informacji o wynikach kontroli. Ujed-

^{10/} SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries. Program jest wspólną inicjatywą Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Wspólnot Europejskich, zawiązaną w marcu 1992 r. dla wsparcia działań krajów Europy Środkowej i Wschodniej w reformie administracji publicznej.

^{11/} Przedmiotem programu *twinning light* (współpracy bliźniaczej) zrealizowanego w 2003 r. przez NIK i Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii było doskonalenie metodyki kontroli finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli wykonania budżetu państwa.

nolica on formę i zakres prezentacji tego dokumentu (opracowywanego przez różne jednostki organizacyjne Izby).

Dobór próby do kontroli

Metodyka doboru próby do kontroli, umożliwiająca stosowanie statystycznych metod doboru, pozwala na uogólnianie wniosków wynikających z badania próby – na cały obszar objęty kontrolą. Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli NIK uzasadnia wykorzystywanie zarówno statystycznych, jak i niestatystycznych metod doboru próby. W wytycznych omówiono więc metody i techniki doboru, a także sposoby interpretacji wyników badań. Zamieszczono również przykłady ilustrujące zastosowanie wspomnianych metod i technik.

Znaczącym postępowaniem w zastosowaniu statystycznych metod doboru próby było wykorzystanie narzędzia informatycznego w kontroli wykonania budżetu państwa. Opracowana w Izbie aplikacja umożliwia m.in. dokonanie wyboru próby dowodów księgowych do kontroli, udokumentowanie wyników badania tej próby oraz ekstrapolację wyników z zastosowaniem metod statystycznych. Program wykorzystano po raz pierwszy podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. Obecnie użytkowana jest jego udoskonalona wersja.

Istotność i ocena ryzyka kontroli

Kontrolowana działalność bardzo rzadko jest całkowicie wolna od nieprawidłowości, jednak nie każda stwierdzona nieprawidłowość uzasadnia dokonanie negatywnej oceny. Pojęcie istotności określa poziom tolerancji kontrolera dla stwierdzonych nieprawidłowości. W wytycznych omówiono m.in. pojęcie istotności i jej rodzaje oraz zależność pomiędzy istotnością a ryzykiem kontroli. Przedstawiono również wskazówki dotyczące dokumentowania ustaleń kontroli – w aspekcie istotności, a także sposoby ustalania progów istotności na każdym etapie postępowania, zwłaszcza na etapie przygotowania kontroli. Mają one zapewnić: przygotowanie kontroli w sposób, który umożliwi uzyskanie pewności, że wszystkie istotne nieprawidłowości zostaną wykryte oraz ustalenie progu (progów) istotności w aspekcie dokonywania oceny kontrolowanej działalności. Opisane procedury umożliwiają ujednolicenie i obiektywizację ocen formułowanych przez różne ekipy kontrolne oraz chronią Izbę przed ewentualnymi zarzutami subiektywnego dopasowywania ocen po kontroli.

Odrębne wytyczne metodyczne dotyczą pojęcia ryzyka kontroli, tj. ryzyka wyciągnięcia przez kontrolera mylnych wniosków dotyczących kontrolowanej działalności, oraz pojęcia poziomu ufności wyrażającego pewność, z jaką sformułowane przez kontrolera oceny, uwagi i wnioski będą prawidłowe. Definiują one i opisują elementy ryzyka kontroli.

Analiza ryzyka związanego z kontrolowaną działalnością lub jednostką obejmuje: zrozumienie tej działalności, jej elementów i systemów, ocenę ewentualnych nieprawidłowości, określenie kluczowych zagrożeń z punktu widzenia celów kontroli i ocenę ryzyka ich wystąpienia, zaprojektowanie badań w sposób umożliwiający nadanie priorytetu obszarom narażonym na szczególne ryzyko, weryfikację zakładanych początkowo elementów ryzyka w czasie kontroli.

Ponadto przedstawiono wpływ elementów ryzyka kontroli na liczbę koniecznych do przeprowadzenia badań oraz zasady weryfikacji wstępnej oceny ryzyka. Według *Standardów kontroli*, w kontrolach NIK poziom ryzyka nie powinien być wyższy niż 5%. W kontrolach wykonania zadań, w których nie jest możliwe określenie procentowej wartości ryzyka, należy dążyć do zapewnienia odpowiednio niskiego jego poziomu, przez właściwe przygotowanie i zaprojektowanie badań oraz dbałość o jakość kontroli.

Badanie i ocena systemu kontroli wewnętrznej

Dobre funkcjonowanie systemów kontroli wewnętrznej umożliwia zmniejszenie liczby badań przeprowadzanych przez organ kontroli zewnętrznej. Kontrola trwa więc krócej i jest mniej uciążliwa. Do *Podręcznika* włączono więc grupę standardów i wytycznych określających metodykę badania i oceny tych systemów. Obejmuje ona analizę dokumentacji dotyczącej ich funkcjonowania, identyfikację kluczowych elementów i ocenę organizacji, przeprowadzenie testów, których celem jest sprawdzenie, czy skutecznie funkcjonuje w praktyce i wypracowanie wniosków, a następnie sprawdzenie realizacji wniosków oraz ich wpływ na funkcjonowanie systemu w poszczególnych obszarach. Do wytycznych włączono także, przydatną w praktyce kontrolnej, listę pytań do badania systemów kontroli wewnętrznej.

Współdziałanie z innymi organami kontroli

Standardy i wytyczne w tym zakresie prezentują interpretację przepisów prawa regulujących pozycję NIK i jej uprawnienia wobec innych organów kontroli funkcjonujących w Polsce, a także omawiają praktyczne aspekty podejmowanej współpracy. Określają również zasady prowadzenia kontroli wspólnych z najwyższymi organami kontroli innych państw. Zawierają ponadto wskazówki dotyczące sposobu i zakresu wykorzystywania ustaleń wspólnych kontroli, zasad dokumentowania takiej współpracy itp.

Korzystanie z pomocy biegłych i specjalistów

W toku kontroli może wystąpić potrzeba badania zjawisk wymagających wiedzy specjalistycznej, której nie mają kon-

trolerzy NIK. W takiej sytuacji duże znaczenie dla jakości kontroli ma niewątpliwie możliwość przeprowadzenia dowodu na podstawie opinii biegłego lub powołanie specjalisty. Wytyczne metodyczne określają podstawę, potrzeby, zakres i sposób korzystania w procesie kontroli z pomocy biegłych i specjalistów. Umożliwiają skorzystanie z praktycznych rad dotyczących współpracy z powoływanymi ekspertami, takimi jak uzyskanie pewności co do ich wiedzy i kompetencji zawodowych, a także niezależności i obiektywizmu. Aby praca biegłego lub specjalisty mogła służyć jako dowód w postępowaniu kontrolnym, konieczna jest również krytyczna ocena jej jakości przez kontrolera. Wiele wskazówek sformulowano również na ten temat.

Nadzór i zapewnienie jakości kontroli

Znaczenia nadzoru w procesie kontroli nie można przecenić. Toteż w *Standardach* i *Podręczniku kontrolera* uwzględnione zostały zagadnienia dotyczące zalecanych technik i metod służących zapewnieniu efektywnego nadzoru, a tym samym służących zapewnieniu jakości kontroli. Założenia systemu dbałości o jakość kontroli opracowano wykorzystując rozwiązania zawarte w normach *ISO 9000 – Systemy zarządzania jakością*,^{12/} których celem jest wspomaganie organizacji we wdrażaniu i skutecznym działaniu systemów zarządzania jakością.

Punktem wyjścia opracowania standardów i wytycznych był jeden z celów zapisanych w *Strategii*, tj. wysoka jakość i przydatność informacji o wynikach kontroli. Aby ten finalny produkt był najwyższej jakości, konieczne jest przestrzeganie wymagań dotyczących dbałości o jakość na wszystkich etapach kontroli. Osiągnięcie wyznaczonego celu wymaga więc stworzenia systemu kompleksowego zarządzania jakością. W odróżnieniu od tradycyjnego pojmowania kontroli jakości, system ten nie koncentruje się na wyszukiwaniu i poprawianiu zaistniałych już błędów. Kompleksowe zarządzanie jakością pojmowane jest jako działanie wymagające współdziałania wszystkich pracowników, prowadzące do wykonania pracy dobrze, już za pierwszym razem.

Wytyczne wzbogacono dokumentami, które po wypełnieniu są swoistą historią kontroli, tworząc ścieżkę umożliwiającą prześledzenie procesu postępowania kontrolnego i identyfikację popełnionych błędów. System ten umożliwia przy tym

wyszukiwanie, a następnie propagowanie dobrych praktyk w działalności kontrolnej.

Badanie potencjalnych zjawisk korupcji

Badanie obszarów zagrożonych korupcją i mechanizmów korupcjogennych stanowi jeden z priorytetów kontroli NIK już od 2000 r. Izba systematycznie analizuje ustalenia kontroli pod kątem występowania i skali tego zjawiska, co umożliwia pogłębianie wiedzy i doskonalenie metodyki tych badań. Zalecenia metodyczne odnoszące się do kontroli obszarów zagrożonych korupcją zostały włączone do *Podręcznika kontrolera*. Określono m.in. mechanizmy korupcjogenne wraz z zestawem podstawowych pytań, wytyczających główne kierunki badań. Wskazano też istotne obszary zagrożenia korupcją w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Przy ustalaniu ich listy kierowano się występowaniem systemowych zagrożeń stwierdzonych podczas kontroli NIK^{13/}.

Kodeks etyki kontrolerskiej

W *Kodeksie etyki kontrolera NIK*, który został włączony do *Podręcznika*,^{14/} zawarto najwyższe wymagane standardy, jakie powinni spełniać kontrolerzy. Stanowi on zbiór wartości, zasad postępowania, norm i zachowań, którymi powinny kierować się osoby wykonujące zawód kontrolera państwowego. Podstawowymi zasadami są: rzetelność i uczciwość, niezależność, obiektywizm i bezstronność, kompetencja i staranność, przestrzeganie tajemnicy kontrolerskiej i profesjonalne zachowanie. Kontrolerzy są zobowiązani do zachowania szczególnej staranności, rozważa i odpowiedzialności wobec obywateli, organów i podmiotów korzystających z rezultatów pracy Izby. Daje temu wyraz treść ślubowania składanego przez kontrolera NIK przy jego mianowaniu.^{15/} Postawa taka umożliwia uzyskanie i ugruntowanie zaufania społecznego, co jest możliwe jedynie przy zachowaniu profesjonalizmu, a wraz z nim wysokiego poziomu etyki zawodowej. Kontrolerzy powinni mieć świadomość, że ich postawa w czasie wykonywania obowiązków w jednostce kontrolowanej utożsamiana jest niejednokrotnie z postawą wszystkich pracowników najwyższego organu kontroli, a przez ten pryzmat oce-

12/ ISO (ang. International Organization for Standardization). Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna jest ogólnosiwiatową federacją krajowych jednostek normalizacyjnych (organizacji członkowskich ISO). Norma ISO 9000 od września 2001 r., tj. od czasu jej publikacji przez Polski Komitet Normalizacyjny, ma status normy krajowej (Nr PN-EN ISO 9000).

13/ Por. także rozdział V.6 *Sprawozdania pn. Ważniejsze nieprawidłowości w wybranych obszarach działalności państwa – działania antykorupcyjne*.

14/ Przy opracowaniu *Kodeksu* uwzględniono postanowienia *Kodeksu Etyki INTOSAI*, przyjętego przez Komitet Zarządzający INTOSAI w dniu 24 czerwca 1996 r.

15/ Ślubuję służyć Państwu Polskiemu, przestrzegać porządku prawnego, wykonywać obowiązki pracownika Najwyższej Izby Kontroli sumiennie, bezstronnie, zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą – por. art. 70 *ustawy o NIK*.

niana jest praca całej Izby. W wypadku prawidłowej postawy – umacnia się jej autorytet i wiarygodność, a w konsekwencji budowany jest wizerunek państwa pojmowanego jako dobro wspólne wszystkich obywateli.

Standardy audytu wewnętrznego

NIK, tak jak każda inna jednostka wykorzystująca środki publiczne, powinna mieć zorganizowany i sprawnie funkcjonujący system audytu wewnętrznego. W 2003 r. opracowano i wdrożono do praktyki *Standardy audytu wewnętrznego w NIK*. Audyt obejmuje w Izbie m.in. badanie, ocenę i monitorowanie skuteczności systemów kontroli wewnętrznej i systemów księgowych. Standardy audytu określają zasady postępowania audytora, metodykę oceny jakości i efektywności jego pracy, a także procedury wykonywania audytu: poprawność jego planowania i przeprowadzania, z uwzględnieniem metodyki oceny obszarów ryzyka i przygotowania programu zadania audytowego, dokumentowanie wyników oraz sporządzanie sprawozdań, które powinny odpowiadać standardom jakościowym. W planowaniu działalności komórki audytu wewnętrznego uwzględnia się też potrzeby w zakresie rozwoju zawodowego audytorów, w tym szkoleniowe. Powstał także program zapewnienia jakości i stałego doskonalenia. Audytor w NIK jest niezależny organizacyjnie – podlega bezpośrednio Prezesowi NIK.

Zasady postępowania

Przyjęte w *Strategii NIK* zasady postępowania są konsekwentnie realizowane. Mają one charakter różnego rodzaju przedsięwzięć, najczęściej długofalowych lub permanentnych, których efekty są rozłożone w czasie. Poniżej przedstawiono podjęte już lub kontynuowane działania, ukierunkowane na realizację założonych celów.

1) Doskonalenie organizacji, zmierzające do zapewnienia realizacji celów i zadań oraz współdziałania jednostek organizacyjnych Izby, w tym określenia roli koordynatorów kontroli oraz departamentów kontrolnych i funkcjonalnych, a także delegatur NIK

W okresie poprzedzającym przyjęcie *Strategii NIK* Izbie nadany został nowy *Statut*^{16/} stwarzając sprzyjające warunki dla realizacji konstytucyjnej roli naczelnego organu kontroli państwowej i umożliwiając dostosowanie do europejskich i światowych standardów kontroli. Zmniejszono liczbę depar-

tamentów (z 21 do 14) oraz sprecyzowano nowe zakresy ich kompetencji, co przyczyniło się to do efektywniejszego wykorzystania potencjału kontrolnego, a co za tym idzie – skoncentrowania badań na najważniejszych problemach funkcjonowania państwa. Zapewniono też lepszą organizację działalności kontrolnej delegatur.

Szczególny nacisk położono na współpracę departamentów i delegatur realizowaną w formie konsultacji (głównie projektów programów kontroli i informacji o wynikach kontroli). Odbyna się ona zarówno w toku kontroli koordynowanych, jak i przez udzielanie pomocy przez departamenty wspomagające postępowanie kontrolne. Jest ona świadczona w sytuacji, gdy pracownikom wykonującym i nadzorującym czynności kontrolne potrzebna jest dodatkowa wiedza z zakresu metodyki kontroli, prawa, informacji niejawnych. Należy podkreślić, że współpraca ta jest jednym z instrumentów systemowej dbałości o jakość kontroli.

Doprecyzowano rolę koordynatora kontroli – pracownika wyznaczonego do kierowania przebiegiem postępowania podczas kontroli koordynowanej. Do jego zadań włączono m.in. obowiązek monitorowania realizacji wniosków pokontrolnych.

Zmieniono również podejście do kontroli doraźnych. Obecnie są one przeprowadzane przez wszystkie departamenty kontrolne i delegatury, zgodnie z ich właściwością. Tym samym w przejrzysty sposób dokonywany jest wybór tematów kontroli i objętych nimi jednostek.

2) Zwiększenie użyteczności wyników kontroli NIK w procesach decyzyjnych w sektorze publicznym, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na szczeblu samorządowym, m.in. przez wypracowanie zasad współpracy NIK z Sejmem RP i rządem

Celowi temu służy właściwa jakość procesu planowania i przygotowania kontroli, w tym skuteczne identyfikowanie obszarów objętych przyszłą kontrolą, prawidłowe określenie jej celów, a także profesjonalne przygotowanie tematyki kontroli i wskazówek metodycznych, przy zapewnieniu wysokiej jakości kontroli. W realizacji tego celu istotną rolę odgrywa współpraca z Sejmem RP.

Według *Standardów kontroli NIK*, podstawą planowania rocznego, w ramach głównych obszarów badań kontrolnych, są własne propozycje tematów do kontroli, z wykorzystaniem wniosków i sugestii nadesłanych przez Marszałków Sejmu RP i Senatu RP, Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów oraz inne organy Państwa i instytucje publiczne. Propozycje te są rozważane w kontekście wprowadzenia ich do planu pracy NIK, niezależnie od tematów kontroli planowych realizowa-

^{16/} Por. zarządzenie Nr 3 Marszałka Sejmu z dnia 12 września 2001 r. w sprawie nadania statutu NIK.

nych na zlecenie Sejmu i jego organów, a także podejmowanych na wniosek Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów.

W NIK ustalono zasady współdziałania z komisjami sejmowymi. Za realizację tego zadania odpowiedzialni są dyrektorzy departamentów, we współpracy z doradcami Prezesa NIK stale uczestniczącymi w posiedzeniach komisji sejmowych. Przedstawiciele Izby uczestniczą również w pracach legislacyjnych prowadzonych w komisjach, zgłaszając ewentualne uwagi i przedstawiając stanowisko Izby, zarówno w sprawach poselskich inicjatyw ustawodawczych, jak i wniesionych do Sejmu RP projektów rządowych, zwłaszcza tych, do których Izba przedkładała uwagi podczas wcześniejszych faz procesu legislacyjnego. NIK bieżąco współpracuje także z Komisją ds. Kontroli Państwowej.

Izba podjęła też inne działania służące zwiększeniu użyteczności wyników kontroli. Bez wątpienia należy do nich systemowy sposób monitorowania realizacji wniosków pokontrolnych. Ocena sposobu wykonania wniosków z poprzednich kontroli ma wpływ na końcową ocenę odnoszącą się do wykonania budżetu państwa przez kontrolowanego po raz kolejny dysponenta środków budżetowych. NIK przeprowadza także kontrole doraźne sprawdzające, zwłaszcza w tych podmiotach, co do których posiada wiedzę bądź uzasadnione podejrzenia, że kierujące nimi osoby nie zapewniły pełnej realizacji wniosków pokontrolnych.

Opracowano także standardy określające sposób sporządzania informacji o wynikach kontroli – podstawowego dokumentu przedkładanego przez NIK Sejmowi RP i przekazywanego naczelnym organom administracji rządowej. Informacja ma nie tylko wskazywać nieprawidłowości i ich przyczyny, ale także przedstawiać propozycje działań korygujących lub zapobiegających występowaniu ich w przyszłości i propagować dbałość o porządek prawny, odpowiedzialność oraz najlepsze praktyki zarządzania w sektorze publicznym.

3) Wzmocnienie oddziaływania NIK na system kontroli w Polsce, w ramach ustrojowej pozycji Izby jako naczelnego organu kontroli państwowej

NIK aktywnie korzysta z ustawowych uprawnień w sferze współpracy z organami kontroli, rewizji i inspekcji, działającymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, które – zgodnie z przepisami *ustawy o NIK* – zobowiązane są do udostępniania Izbie, na jej wniosek, wyników własnych kontroli, przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie NIK, a także prowadzenia kontroli pod kierownictwem Izby. Zakres tego współdziałania, mierzony m.in. liczbą kontroli wspólnych i przeprowadzonych na zlecenie Izby, stale rozszerza się. Poza zdynamizowaniem działalności kontrolnej (możliwość

zbadania wielu specjalistycznych zagadnień w relatywnie krótszym czasie), sprzyja to wymianie doświadczeń i doskonaleniu metod pracy. Przynosi także wymierne efekty finansowe.

W ostatnich latach rozszerzył się zwłaszcza zakres współdziałania NIK z regionalnymi izbami obrachunkowymi. W 2001 r. przedstawiciele NIK i regionalnych izb obrachunkowych wspólnie uczestniczyli w obradach IV Kongresu Europejskiej Organizacji Regionalnych Organów Zewnętrznej Kontroli Finansów Publicznych – EURORAI w Graz, poświęconych problematyce kontroli jednostek samorządu terytorialnego.

Zacieśnianiu współpracy służyło zawarcie w 2002 r., między NIK a Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych, porozumienia określającego zasady współdziałania obu instytucji, m.in. podejmowanie – w oparciu o wspólnie opracowaną tematykę – kontroli problemowych, a także umożliwiającego konsultowanie metodyki kontroli. Na szczelbu delegatur NIK i regionalnych izb obrachunkowych objęło ono wymianę informacji o wynikach kontroli dotyczących jednostek samorządu terytorialnego.

Istotną formą realizacji porozumienia było przeprowadzenie przez NIK i regionalne izby obrachunkowe wspólnej kontroli *zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*. Ponadto NIK zrealizowała, przy udziale regionalnych izb obrachunkowych, kontrolę *funkcjonowania gospodarstw pomocniczych jednostek sektora finansów publicznych*. NIK przewiduje dalsze wzmocnianie współpracy z izbami, m.in. przez podejmowanie kolejnych, wspólnych kontroli.

Izba czynnie uczestniczyła w pracach legislacyjnych nad nowelizacją *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, zważywszy na fakt, iż dotyczyła ona m.in. postępowania kontrolnego, które NIK kształtuje od lat przez propagowanie międzynarodowych standardów kontroli. Współdziała także z regionalnymi izbami obrachunkowymi w zakresie działalności szkoleniowej pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

NIK podejmowała również współpracę z Państwową Inspekcją Pracy, jako realizację porozumienia z maja 1995 r., zawartego między Prezesem NIK a Głównym Inspektorem Pracy. Współdziałała także z komórkami organizacyjnymi i pracownikami kontroli wewnętrznej w jednostkach administracji rządowej i samorządowej.

Na mocy porozumienia między Prezesem NIK a Ministrem Finansów zapoczątkowano współpracę na rzecz harmonizowania działań wewnętrznej kontroli finansowej, audytu wewnętrznego i kontroli zewnętrznej jednostek sektora finansów publicznych. Obejmuje ona m.in. konsultacje w procesie przygotowania standardów zgodnych w tym zakresie z uznanymi standardami międzynarodowymi i ich upowszechnianie.

W tym celu powołano grupę roboczą złożoną z przedstawicieli NIK i Ministerstwa Finansów.

NIK oddziałuje także na system kontroli w Polsce, udzielając innym instytucjom pomocy w przygotowaniu pracowników do zawodu kontrolera. W organizowanej przez NIK aplikacji kontrolerskiej uczestniczyli m.in. kontrolerzy z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu Urzędu m. st. Warszawy. Pracownicy NIK prowadzili też szkolenia z dziedziny metodyki kontroli, m.in. dla kontrolerów z PFRON i Komendy Głównej Straży Pożarnej.

4) Korzystanie z zaplecza naukowego, m.in. dla badania zasad przeprowadzania kontroli dotyczących wszelkich procesów zachodzących w gospodarowaniu środkami publicznymi

W ostatnich latach ugruntowała się formuła seminaryjnych posiedzeń Kolegium NIK, organizowanych dla przedyskutowania istotnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem państwa i działalnością Izby. Oprócz członków Kolegium NIK do udziału w nich zapraszani są także przedstawiciele świata nauki oraz osoby z życia publicznego.

W latach 2002-2004 odbyły się seminaria poświęcone m.in.: statusowi prawnemu NIK w świetle *Konstytucji RP* i standardów Unii Europejskiej, sytuacji prawnej podmiotów podlegających kontroli NIK, kryteriom kontroli NIK w świetle *Konstytucji RP* i *ustawy o NIK*, systemowym rozwiązaniu zapobiegającym korupcji, przeciwdziałaniu zjawisku prania pieniędzy, problematyce racjonalizacji wydatków publicznych. Członkowie Kolegium NIK uczestniczyli także w seminarium, na którym poddano analizie wyniki przeglądu partnerskiego dokonanego przez SIGMA, z udziałem szefów i ekspertów tego projektu (wnioski wynikające z przeglądu są w Izbie wdrażane – na zalecenia przeglądu oparty został statut Izby, w ich duchu skorygowano też procedury kontrolne).

NIK korzysta również z zaplecza naukowego na potrzeby działalności szkoleniowej. W aplikacji kontrolerskiej i szkoleniach, m.in. z dziedziny nauk ekonomicznych i prawnych, uczestniczą w charakterze wykładowców pracownicy nauki wyższych uczelni: Szkoły Głównej Handlowej i Uniwersytetu Warszawskiego.

5) Opracowanie i wdrożenie standardów audytu wewnętrznego w NIK

Pełnej realizacji *Strategii NIK* służyło opracowanie i wdrożenie *Standardów audytu wewnętrznego NIK*, uwzględniających specyfikę działalności Izby i obejmujących normy, jakimi powinni kierować się audytorzy. Dokument ten zawiera standardy oceny jakości i efektywności pracy audytora we-

wewnętrznego oraz standardy realizacji audytu (zasady i tryb jego planowania, przeprowadzania, dokumentowania wyników, sporządzania sprawozdania).

6) Rozwój współpracy międzynarodowej w zakresie doskonalenia metodyki kontroli, w ramach procesów integracyjnych z UE

Według *Standardów kontroli*, głównym jej celem jest dostosowywanie polskich metod i procedur kontrolnych do najnowocześniejszych światowych tendencji w rozwoju kontroli zewnętrznej, wzbogacanie własnych doświadczeń o dorobek międzynarodowych organizacji zrzeszających najwyższe organy kontroli, a także upowszechnianie osiągnięć Izby.

Rozwojowi tej współpracy sprzyja uczestnictwo w pracach Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli UE, EUROSAI, INTOSAI, ETO, Międzynarodowej Rady Audytorów NATO, tematycznych grup roboczych tworzonych przez te organizacje, a także stowarzyszeń i porozumień. Biorą oni także udział w szkoleniach, wizytach studialnych, stażach organizowanych przez inne organy kontroli i seminariach międzynarodowych, spotkaniach ekspertów, kontrolach równoległych itp. NIK współdziała też aktywnie z najwyższymi organami kontroli innych państw w ramach kontaktów bilateralnych.

Jednym z ważniejszych zadań w sferze współpracy międzynarodowej był program *twinning light* (współpracy bliźniaczej) z Narodowym Urzędem Kontroli Wielkiej Brytanii. Podstawowym celem programu, realizowanego w 2003 r., było doskonalenie metodyki kontroli finansów publicznych oraz przepływ wiedzy eksperckiej i doświadczeń między NIK i NAO. Korzystając z rozwiązań stosowanych przez partnera brytyjskiego, weryfikacji poddano *Standardy kontroli NIK*. Zaznajomiono się także z obowiązującą w NAO metodyką kontroli wykorzystania środków wspólnotowych i metodyką kontroli wykonania zadań. Wspomniany udział w programie umożliwił poznanie nowoczesnych rozwiązań i narzędzi kontrolnych używanych w NAO oraz pozwolił na wykorzystanie w NIK brytyjskich rozwiązań w sferze metodyki kontroli i organizacji pracy.

7) Polityka informacyjna niezagrażająca niezależności NIK, w tym także określenie reguł efektywnej współpracy z mediami

Polityka informacyjna jest zespołem działań ukierunkowanych na budowanie prestiżu Izby jako instytucji kompetentnej, stosującej metodykę kontroli opartą o standardy przyjęte w Unii Europejskiej, a równocześnie niezależnej i apolitycznej, rzetelnie informującej obywateli o ustaleniach i wnioskach kontroli. NIK, dzięki aktywnej polityce

informacyjnej, pełni także rolę edukacyjną w zakresie obowiązującego prawa, zwłaszcza w wypadku przepisów dotyczących kontroli oraz określających funkcjonowanie organów państwa.

Zasady polityki informacyjnej w znacznej mierze kształtowane są przez obowiązujące ustawodawstwo: *Konstytucję RP, ustawę o NIK, Prawo prasowe, ustawę o dostępie do informacji publicznej* oraz wydane w związku z nią *pismo ogólne Prezesa NIK w sprawie trybu udostępniania informacji publicznej*, a także inne regulacje, takie jak *ustawy o ochronie danych osobowych i ochronie informacji niejawnych*. Z przepisów tych wynika, że NIK jest instytucją, która ma wobec społeczeństwa tzw. obowiązek informacyjny. Obowiązek ten określony został w art. 10 *ustawy o NIK*. Zgodnie z nim Prezes NIK podaje do wiadomości publicznej, po przedłożeniu Sejmowi RP, analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, a także inne dokumenty i zawarte w nich ustalenia.

Realizując powyższe zasady, Prezes NIK przedstawia na konferencji prasowej sprawozdanie z działalności Izby w roku minionym oraz analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. W okresie poprzedzającym tę konferencję dziennikarzom udostępniane są informacje o wykonaniu budżetu państwa przez poszczególne ministerstwa i instytucje centralne. Organizowane są także liczne konferencje i briefingi prasowe, na których prezentowane są informacje o wynikach kontroli. Po zakończeniu konferencji, na stronie internetowej Izby zamieszczany jest tekst informacji i skrót prasowy, a w godzinach wieczornych – relacja filmowo-dźwiękowa z konferencji.

Prezes NIK uregulował wewnętrzne zasady udzielania informacji mediom, prokuraturze, innym organom i osobom przez kierownictwo Izby, rzecznika prasowego i pracowników. Niezależnie od organizowanych konferencji, Prezes NIK, wiceprezesi oraz dyrektorzy departamentów i delegatur udzielają wywiadów i wypowiedzi dla mediów.

Zgodnie z przepisami *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, NIK – w odpowiedzi na wniosek – udziela informacji o swojej działalności (planach pracy, aktualnie prowadzonych kontrolach, kryteriach zatrudniania pracowników itp.).

Zasady wewnętrznej polityki informacyjnej wytycza Prezes NIK. Rzecznik Prasowy pełni funkcję jej realizatora i koordynatora. Biuro Prasowe i Informacji przygotowuje natomiast przeglądy prasy (centralnej i terenowej) oraz programów telewizyjnych. Ich skróty są umieszczane codziennie na stronach internetowych, a pełne teksty publikacji i audycje telewizyjne – w wewnętrznej sieci informatycznej NIK.

Na stronie internetowej, obok analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdania z działalności Izby, zamieszczone są teksty upublicznionych informacji o wynikach kontroli i inne dokumenty przygotowywane w NIK. Witryna internetowa pełni też funkcję edukacyjną. Zawiera informacje o podstawach prawnych działania Izby, jej strukturze organizacyjnej, metodyce kontroli, wydawnictwach, kontaktach międzynarodowych, historii. W witrynie umieszczane są komunikaty i oświadczenia rzecznika prasowego, wywiady z Prezesem i wiceprezesami NIK, dyrektorami departamentów oraz przeglądy artykułów prasowych i audycji telewizyjnych poświęconych różnorodnym aspektom działalności NIK.

V.

WAŻNIEJSZE NIEPRAWIDŁOWOŚCI W WYBRANYCH OBSZARACH DZIAŁALNOŚCI PAŃSTWA

-
- Uwagi ogólne
 - Deficyt budżetowy i dług publiczny
 - Restrukturyzacja gospodarki
 - Ochrona zdrowia i prawa socjalne
 - Bezpieczeństwo narodowe
 - Procesy integracji z Unią Europejską
 - Działania antykorupcyjne
 - Wybrane efekty kontroli

Uwagi ogólne

W 2004 r. działalność Izby koncentrowała się na pięciu priorytetowych dziedzinach w funkcjonowaniu państwa, do których Kolegium NIK zaliczyło: finanse publiczne, restrukturyzację gospodarki i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, zaspokajanie potrzeb w sferze społecznej wraz z ochroną zdrowia, szeroko pojęte bezpieczeństwo narodowe, integrację z Unią Europejską. Badania w tych obszarach były planową kontynuacją wcześniejszych prac Izby. Umożliwia to podjęcie – w szerszej perspektywie, niż zakreśla to roczny plan pracy – próby zdiagnozowania stanu państwa i dokonania oceny wywiązywania się administracji publicznej różnych szczebli z jej zadań i powinności.

Uwagi i wnioski nie nastrajają optymistycznie, gdyż są analogiczne do tych, które Izba formułowała rok wcześniej. Spostrzeżenie to jest o tyle istotne, że Izba przeprowadzała w 2004 r. kontrole według identycznych priorytetów, jak w roku poprzednim.

Ubiegły rok nie stał się punktem zwrotnym w pozyskiwaniu dochodów budżetu państwa. Oprócz nieprawidłowości w pracy aparatu skarbowego, Izba ujawniła też błędy systemowe. Ich skutkiem było np., oszacowane na ponad 1 mld zł, zmniejszenie wpływów do budżetu w wyniku nieskutecznego przeciwdziałania – przez zbyt późne wprowadzenie regulacji zapobiegających unikaniu płacenia podatków i nieobjęcie monitoringiem sprzedaży paliw – nieprawidłowościom w produkcji, imporcie i obrocie paliwami płynnymi. Rozwojowi szarej strefy sprzyjało różnicowanie stawek akcyzy dla paliw o podobnym składzie chemicznym, przy występowaniu na tym rynku nieobciążonych akcyzą komponentów, mogących służyć do wytwarzania paliw silnikowych w drodze mieszania produktów naftowych.

Ustalenia kontroli nadal dostarczają przykładów naruszania zasad gospodarowania środkami budżetowymi i majątkiem publicznym przez ich dysponentów. Straty przedsiębiorstw państwowych, agencji, funduszy i spółek z udziałem środków publicznych często nie dadzą się wytłumaczyć wahaniem koniunktury, czy też ryzykiem gospodarczym. Są raczej rezultatem złej organizacji, braku przewidywania, a niekiedy także nieuczciwości. O tym, że poprawa nie następuje świadczy skala wykrytych przez NIK nieprawidłowości w ich wymiarze finansowym. W 2004 r. wyniosły one 4,7 mld zł osiągając poziom niemal identyczny, jak w roku poprzednim^{1/}.

Zakłócenia w działalności państwa osiągają największe natężenie w dwóch sferach: restrukturyzacji gospodarki i zamówień publicznych. W pierwszej z nich daje znać o sobie m.in. nieprzeprowadzenie do końca zapoczątkowanych procesów, a także dość szeroki margines działań mogących kryć zawołowaną chęć realizacji prywatnych interesów. Kiedy działania restrukturyzacyjne przeciągają się, stawia to niejednokrotnie w trudnej sytuacji restrukturyzowane przedsiębiorstwa: tracą kontrahentów i dotychczasową pozycję na rynku, maleje ich wartość i zamiast uzdrowienia sytuacji dochodzi do upadłości lub likwidacji. Kontrole gospodarowania majątkiem publicznym po raz kolejny pozwalają stwierdzić, iż brakuje wystarczającej troski o mienie Skarbu Państwa, staranności i rzetelności w działaniach. Nieprawidłowości mają miejsce przy biernym postawie przedstawicieli administracji, organów założycielskich i rad pracowniczych. Odpowiedzialność za przejawy niegospodarności w tej sferze ponoszą też organy państwa. Nie wywiązują się w sposób należyty ze swoich nadzorczych i kontrolnych obowiązków, nie przeciwdziałają skutecznie naruszeniom prawa i reguł gospodarowania.

W gospodarce obserwuje się również zjawisko realizowania interesów grupowych i indywidualnych kosztem publicznego majątku. Dzieje się to często w formalnej zgodzie z przepisami,

^{1/} Por. rozdział V.7 Sprawozdania pn. Wybrane efekty kontroli.

jednak powstanie i działalność niektórych podmiotów ma znamiona bliskie patologii. Np. trudno jest uzasadnić, nie tylko względami ekonomicznymi, ale i merytorycznymi, celowość powołania spółki TON „AGRO”. Sprzedaż nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa mogą prowadzić oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych, z pominięciem kosztownego pośrednictwa tej spółki i spółek od niej zależnych, które z tego tytułu osiągały wysokie, nieadekwatne do poniesionych kosztów, wynagrodzenia prowizyjne.

Realizowanie interesów grupowych kosztem publicznego majątku widoczne było też w wypadku rozdysponowania, przy biernej postawie administracji rządowej, mienia FWP, które Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, nie będące jego właścicielem, najpierw wniosło jako aport do utworzonej przez siebie spółki, a następnie, w 2001 r., wszystkie posiadane w niej udziały przekazało nieodpłatnie, utworzonej również przez OPZZ, Fundacji Porozumienie. Darowizna była pozbawiona legalnych podstaw. Przepisy, które posłużyły do przejęcia majątku FWP przez tylko jedną organizację związkową, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z ustawą zasadniczą.

Również w sferze zamówień publicznych nie nastąpiła zmiana na lepsze. Ich udzielanie jest obszarem, w którym prawo jest lekceważone szczególnie często. Świadczy o tym charakter i skala nieprawidłowości, a także brak skutecznego przeciwdziałania łamaniu prawa. Np. naruszając wielokrotnie ustawę o zamówieniach publicznych, Państwowa Straż Pożarna udzieliła zamówień na kwotę 47 mln zł. Bez spełnienia ustawowych przesłanek stosowano tryb inny niż przetarg nieograniczony, dzielono zamówienia na części, określano ich przedmiot używając nazw własnych, nierzetelnie dokumentowano przebieg postępowań i informowano o ich wynikach, dopuszczono do rozpatrzenia ofert, które należało odrzucić itd. Przykład ten nie jest bynajmniej odosobniony.

Dziedziną ważną dla prawidłowego funkcjonowania państwa, w której negatywne skutki mogą się ujawnić dopiero w dłuższym horyzoncie czasu, jest sposób stanowienia prawa. Izba zwraca uwagę na niedociągnięcia w systemie legislacyjnym. Należy do nich zaliczyć luki prawne, w tym brak przepisów wykonawczych do ustaw, a także – będące przejawem błędów w procesie legislacyjnym – istnienie przepisów niejasnych, sprzecznych wewnętrznie, źle skonstruowanych, stwarzających często sprzyjające podłoże do korupcji i nadużyć.

Kierując się przekonaniem, że niewydawanie aktów wykonawczych, tolerowanie luk, niejasność i sprzeczność przepisów, mają szczególnie niekorzystny wpływ na funkcjonowanie państwa i podważają zaufanie obywateli do jego organów, NIK sugerowała wielokrotnie we wnioskach *de lege ferenda* – często jednak bez większych efektów – potrzebę pilnego uzupełnienia luk i zmiany przepisów wywołujących niekorzystne skutki. Np. o wydanie przez właściwego ministra rozporządzenia określającego szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Izba wноси poczynsz od 1999 r. Przykład ten nie oznacza, że wnioski NIK nie są wykorzystywane w procesie stanowienia i poprawiania prawa. Realizując m.in. postulaty Izby zlikwidowano w resorcie finansów środki specjalne tworzone w organach skarbowych na usprawnienie ich funkcjonowania oraz premie pracowników. Wykorzystano także wniosek zmierzający do nowelizacji Ordynacji podatkowej, którego celem było wyeliminowanie różnic w interpretacji prawa podatkowego, powodujących zróżnicowanie sytuacji podatnika ze względu na miejsce zamieszkania. Ale też wśród wniosków niewykorzystanych wymienić można, wpisujący się w antykorupcyjne działania Izby, postulat znówelizowania ustawy o pracownikach samorządowych, przez wprowadzenie przepisu, zobowiązującego kierowników urzędów administracji samorządowej do analizy – w udokumentowanej formie – oświadczeń pracowników samorządowych o prowadzeniu działalności gospodarczej, a także przepisu obligującego do składania i analizowania oświadczeń o wykonywaniu dodatkowych zajęć w ramach umów cywilnoprawnych i podejmowaniu dodat-

kowego zatrudnienia. Nie podjęto też wnioskowanej zmiany systemu finansowania inwestycji budowlanych z budżetu państwa, m.in. w kierunku wzmocnienia nadzoru i kontroli nad środkami publicznymi ^{2/}.

Niezadowolająca Izbę reakcja na część uwag i wniosków, szczególnie tych ogólniejszej natury, nie może być przeszkodą w konsekwentnym zwracaniu uwagi na zasadnicze dla funkcjonowania państwa problemy. Kierując się podstawowym przestaniem, jakim jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie dla Rzeczypospolitej oraz dysponując kontrolną wiedzą o niedoskonałościach systemów decyzyjnych, wpływających na przebieg najważniejszych procesów w państwie, Izba występuje o podjęcie przedsięwzięć racjonalizujących wydatki i usprawniających procesy legislacyjne, a także o poprawę prawa wszędzie tam, gdzie jest to niezbędne. Wskazuje też na potrzebę dalekowzrocznego planowania i rozważnego działania, w celu przeciwdziałania niebezpiecznym dla państwa procesom, licząc że wnioski zostaną zrealizowane przez właściwe organy władzy lub administracji publicznej.

Ujawniane nieprawidłowości i błędy mają różny ciężar gatunkowy. Nawet jeśli znaczna ich część to jedynie uchybienia formalne, pozornie o niewielkim znaczeniu i nie mające większego wpływu na ocenę kontrolowanej jednostki, to popełniane nagminnie prowadzą jednak do coraz szerszego nierespektowania norm prawnych. Nasuwa się więc pytanie o przyczyny takiego stanu. Podstawową jest niewątpliwie nieegzekwowanie odpowiedzialności za decyzje i ich skutki, tak finansowe, jak i społeczne, podejmowane z racji pełnienia służby publicznej, czy też uczestniczenia w gremiach decyzyjnych. Sprzyja to działaniom niegospodarnym, sprzecznym z prawem, a zatem stwarza przyzwolenie na lekceważenie prawa i publicznego interesu.

Ustalenia kontrolne, w ich warstwie przyczynowo-skutkowej, dają podstawę do refleksji o stanie zorganizowania i jakości pracy administracji publicznej jako całości, a także jej poszczególnych organów i urzędów. Wiele nieprawidłowości, uchybień, zaniechań w pracy funkcjonariuszy publicznych różnych szczebli, jeśli tylko nie są wynikiem złej woli, wydaje się mieć wspólną przyczynę – lekceważenie nałożonych obowiązków. Jest to niestety dość często spotykane zjawisko. Potęguje je nieegzekwowanie rzetelności, gospodarności i oszczędności w działaniach urzędników przez ich przełożonych. Konsekwencją tego stanu może być poczucie bezkarności, prowadzące – w skrajnych przypadkach – do zachowań wskazujących na przedkładanie własnych interesów nad interes publiczny, a nawet zaistnienie korupcji.

Niewywiązywanie się funkcjonariuszy publicznych, nieraz nawet z podstawowych obowiązków, ujawniane jest na wszystkich szczeblach urzędniczej hierarchii. Przejawia się w nieprzygotowywaniu na czas aktów prawnych, niedopełnianiu obowiązków wynikających z rządowych programów, opieszalym podejmowaniu decyzji, mimo że ich brak niekorzystnie wpływa na funkcjonowanie państwa, obchodzeniu lub lekceważeniu przepisów prawa, a także uchybieniach w rachunkowości, sprawozdawczości, ewidencji itp.

Łamaniu przepisów sprzyjają niedomagania systemu kontroli i nieskuteczny nadzór. Już sam fakt nagminnego występowania nieprawidłowości wskazuje na słabość tych mechanizmów. Znaczna część spośród wskazanych przez Izbę zaniedbań w pozyskiwaniu dochodów i wydatkowaniu środków, gospodarowaniu majątkiem, restrukturyzacji gospodarki, udzielaniu zamówień – mogła zaistnieć z powodu osłabienia funkcji kontrolnych. Niewystarczająca reakcja na te negatywne zjawiska ze strony właściwych organów administracji publicznej, przełożonych w hierarchii służbowej oraz komórek kontroli, składa się na przeciwieństwo systemu nadzoru i kontroli – na swoisty system nieodpowiedzialności. Stąd też oczywisty powinien być brak tolerancji dla działań bezprawnych i lekceważenia przyjętych na siebie obowiązków, a także brak akceptacji dla postawy przyzwolenia na taki stan.

^{2/} Por. rozdział III.2 Sprawozdania pn. *Współpraca z Sejmem RP, uczestnictwo w procesie legislacyjnym*.

Na jakość pracy administracji publicznej niewątpliwym wpływ ma niezrealizowanie, mimo upływu 5 lat obowiązywania ustawy o służbie cywilnej, której funkcjonariuszy zalicza się do urzędniczej elity, głównego celu jej ustanowienia – zapewnienia bezstronnego, apolitycznego i kompetentnego wykonywania zadań państwa, bez względu na zmiany personalne zachodzące na stanowiskach politycznych w administracji rządowej. W wyniku przeprowadzonej ostatnio kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej w administracji rządowej^{3/}, Izba negatywnie oceniła sposób realizacji przez kolejnych prezesów Rady Ministrów, ministrów i wojewodów, obowiązków związanych z obsadzaniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej. W większości nie podejmowali oni z własnej inicjatywy działań w celu ich obsadzania w drodze konkursu. Również propozycje Szefa Służby Cywilnej, dotyczące uzgodnienia wymagań stawianych kandydatom, pozostawały często bez odpowiedzi. Brak uzgodnień utrudniał przeprowadzenie konkursów i przyczyniał się do utrzymywania się stanu tymczasowości w tej ważnej dla funkcjonowania administracji sferze, toteż z początkiem 2002 r. nastąpił spadek liczby konkursów. Zaczęto stosować inne, pozamerytoryczne kryteria wyboru kandydatów. Praktyką stało się powierzanie pełnienia obowiązków na długie okresy czasu. Ponadto dużą liczbę stanowisk obsadzono na podstawie obowiązującego od stycznia 2002 r. przepisu umożliwiającego, na czas nie przekraczający 6 miesięcy, doraźną obsadę wyższych stanowisk przez osoby spoza korpusu służby cywilnej, bez postępowania konkursowego. Trybunał Konstytucyjny w grudniu 2002 r. orzekł o niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP. Mimo to osoby, którym na jego podstawie powierzono pełnienie obowiązków, niejednokrotnie pełniły te obowiązki również po orzeczeniu Trybunału. W latach 2003-2004 odnotowano postęp w obsadzaniu stanowisk w drodze konkursu. Ale i tak na koniec czerwca 2004 r. 65% liczby wyższych stanowisk, których obsadzenie wymagało przeprowadzenia konkursu było obsadzonych w trybie powierzenia pełnienia obowiązków.

Oceny, uwagi i wnioski płynące z zakończonych w 2004 r. kontroli skłaniają do jeszcze jednej refleksji. Rok wcześniej Izba zwracała uwagę, że na wizerunek administracji publicznej niekorzystnie wpływa podatność na korupcję oraz nieetyczne zachowania jej przedstawicieli. Przeprowadzone analizy obszarów zagrożonych korupcją i mechanizmów jej sprzyjających ujawniły nasilenie występowania zjawiska konfliktu interesów. Powstaje on, gdy urzędnik uczestniczący w rozstrzygnięciu sprawy ma, lub może mieć, osobisty interes w sposobie jej załatwienia i to nie tylko wtedy, gdy działa w osobistym interesie, ale także wówczas, gdy istnieje choćby teoretyczna możliwość, że interes prywatny przeważa nad troską o dobro publiczne. Do konfliktu interesów dochodzi też często wskutek braku dobrych praktyk sprawdzania ewentualnych powiązań osobistych czy rodzinnych funkcjonariuszy publicznych z osobami, których dotyczą ich decyzje. Problem ten wzrasta, gdy działalność gospodarczą w nadzorowanym obszarze prowadzą przedstawiciele służb inspekcyjnych. Niepokojącym przykładem jest więc stworzenie pracownikom Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w wyniku nowelizacji w 2002 r. przepisów prawa, możliwości łączenia przez nich ważnej funkcji publicznej z prywatną działalnością usługową. Sytuacja, gdy funkcja publiczna ułatwia prowadzenie prywatnej działalności gospodarczej, nie służy dobru publicznemu, nie sprzyja obiektywnemu i bezstronnemu rozstrzygnięciu spraw przez urzędników uwikłanych w takie zależności. Dobrze się zatem stało, że w znowelizowanej ostatnio ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Sejm RP uwzględnił wniosek NIK, zmierzający do wyeliminowania owego konfliktu interesów.

Być może i te konstatacje, które odnoszą się do wizerunku administracji publicznej, stanowią – w jakiejś mierze – odpowiedź na pytanie o przyczyny krytycznie ocenianego stanu spraw publicznych i państwa.

^{3/} Por. informacje o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania służby cywilnej, NIK, czerwiec 2005 r., str. 5-6.

Deficyt budżetowy i dług publiczny

1.

Wprowadzenie

**Omówienie
wyników
ważniejszych
kontroli**

Wprowadzenie

Stan finansów publicznych stanowił w 2004 r. jeden z głównych tematów dociekań NIK. Działalność kontrolna koncentrowała się przede wszystkim na badaniach wykonania budżetu państwa, którymi objęto dysponentów części budżetowych wraz z wybranymi jednostkami podległymi, państwowe fundusze celowe i agencje, państwowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, jednostki samorządu terytorialnego oraz niektóre jednostki spoza sektora finansów publicznych korzystające z dotacji budżetowych. Kontrole wykonania budżetu przez dysponentów i wykorzystania środków publicznych przez beneficjentów miały na celu wydanie poświadczenia rozliczenia budżetowego tych jednostek oraz poświadczenie rozliczenia organów państwa jako całości. Zawierało ocenę przestrzegania przepisów, zasad i procedur realizacji dochodów i wydatków, w tym dyscypliny finansów publicznych, prawidłowości i rzetelności dokumentacji finansowo-księgowej, udziału systemu kontroli wewnętrznej w zapewnieniu wykonania budżetu. Kompleksowe kontrole NIK umożliwiły m.in. finansowe rozliczenie jednostek, łącznie ze zbadaniem i oceną ksiąg rachunkowych i wyrażeniem opinii o sprawozdaniach budżetowych, a także ocenę finansowego rozliczenia wykonania budżetu państwa w poszczególnych jego częściach i budżetu państwa jako całości.

Ustalenia kontroli wykonania budżetu, wraz z wynikami kontroli dodatkowych, zwanych „okołobudżetowymi”, których celem było pogłębienie badań dotyczących gospodarowania środkami publicznymi, wykorzystano w sporządzonej przez Izbę *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2004 r.* Przedstawiono w niej finansowe rozliczenie wykonania budżetu wraz z opinią NIK o rzetelności i prawidłowości sprawozdań budżetowych, zgodności jego realizacji z ustawą budżetową, wykonanie założeń makroekonomicznych i realizację celów budżetowych w zakresie dochodów, wydatków, deficytu i zadłużenia, a także wykonanie planów finansowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych. Analiza obejmuje też problematykę rozliczenia środków bezzwrotnych z zagranicy i kierunków prywatyzacji, realizacji założeń polityki pieniężnej i wpływu budżetu na sektor finansów publicznych. NIK sporządziła ponadto odrębne informacje o wynikach kontroli w poszczególnych częściach budżetu, realizacji planów finansowych przez państwowe fundusze celowe oraz o wykonaniu budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem powiązań tych jednostek z budżetem państwa, a także poświęcone stanowi realizacji inwestycji wieloletnich.

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2004 r. wykazała, że jego realizacja w minionym roku przebiegała w sprzyjających warunkach. Realna stopa wzrostu PKB wyniosła 5,3%, a średnioroczna inflacja - 3,5%. Oba te wskaźniki ukształtowały się na poziomie wyższym niż zakładano w uzasadnieniu do *ustawy budżetowej*. Główną siłą napędową wzrostu gospodarczego okazał się - po raz kolejny - eksport. Oznacza to, że polskie przedsiębiorstwa były dobrze przygotowane do konkurencji na rynku Unii Europejskiej. Nastąpiła dalsza poprawa bilansu obrotów bieżących z zagranicą oraz - po kilkuletnim regresie - zwiększył się napływ inwestycji zagranicznych. W mniejszym niż planowano stopniu wzrost gospodarczy kreowany był popytem krajowym. Ponad dwukrotnie mniejszy niż zakładano był wzrost nakładów brutto na środki trwałe. W 2004 r. nastąpiła nieznaczna poprawa na rynku pracy, ale skala tych zmian była zbyt mała, aby doprowadzić do istotnego zmniejszenia stopy bezrobocia. Wynagrodzenia realne nie wzrosły znacząco, ponieważ przyspieszająca w pierwszych trzech kwartałach inflacja zmniejszyła efekt wzrostu płac nominalnych. Nastąpiło niewielkie obniżenie ryzyka makroekonomicznego, związanego z narastającym od wielu lat długiem publicznym. Głównie dzięki dobrym wynikom prywatyzacji i korzystnym zmianom kursu złotego do walut, w których nominowana jest większość polskiego zadłużenia, zahamowany został w ub.r. proces wzrostu relacji długu publicznego do PKB.

W 2004 r. miało miejsce kilka istotnych wydarzeń wpływających bezpośrednio na obecne i przyszłe wyniki finansowe budżetu państwa i całego sektora finansów publicznych, ale i powodujące nowe obciążenia budżetowe. Budżet opracowano z uwzględnieniem zmian w warunkach funkcjonowania sektora finansów publicznych, wynikających z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

W ub.r., odmiennie niż w latach poprzednich, plan dochodów budżetowych został przekroczony o 1,1%. W porównaniu z 2003 r. dochody te wzrosły jedynie o 2,7%, mimo wzrostu gospodarczego i wyższej niż planowano inflacji. Względnie niski wzrost dochodów budżetu państwa spowodowany został przede wszystkim zwiększeniem udziałów samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych. Na wielkość dochodów wpłynęły też inne zmiany w podatkach, a także obciążenie dochodów budżetowych roku 2004 kwotą ponad 2 mld zł zwrotów podatkowych

i niepodatkowych należności budżetowych dokonanych w styczniu 2005 r. Niewielkie przekroczenie planu dochodów wynikało przede wszystkim z wysokiego stopnia realizacji dochodów niepodatkowych. Przyczynił się do tego najwyższy wzrost wpłat z dywidend i zysku (o 158,6%). W celu poprawy płynności budżetowej, dochody budżetu państwa zostały po raz pierwszy zasilone środkami UE w wysokości ok. 2,6 mld zł.

Zaległości z tytułu podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych były w końcu 2004 r. o 7,8% wyższe niż rok wcześniej. Znaczny przyrost zaległości, mimo częściowego ich umorzenia w wyniku działań restrukturyzacyjnych, wystąpił w dochodach z tytułu dywidendy (o 129%), cła (o 36,6%) i podatków pośrednich (o 22,6%). W 2004 r. nastąpiło dalsze pogorszenie się skuteczności egzekucji zaległości podatkowych. Podjęte przez Ministra Finansów działania, mające na celu zwiększenie skuteczności poboru należności budżetowych, obniżenie zaległości i poprawę egzekucji, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

W 2004 r., podobnie jak w roku poprzednim, nie wykonano planowanych wydatków. W porównaniu z *ustawą budżetową* były one niższe o 1,1%.

W 2004 r. zmieniono sposób ujęcia w budżecie państwa dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Środków refundowanych FUS z tytułu przekazywania składek do OFE nie wykazano w wydatkach budżetowych. Środki te sklasyfikowano w budżecie państwa na 2004 r. jako rozchody, obniżając w ten sposób o 10,6 mld zł zarówno wydatki, jak i deficyt budżetu państwa.

Wskaźniki obrazujące wykonanie wydatków budżetu państwa byłyby jeszcze niższe, gdyby Rada Ministrów nie przeniosła do wykorzystania w 2005 r. środków w wysokości ponad 4,6 mld zł - kwoty czterokrotnie większej niż w 2003 r. Tak znaczna skala przeniesień zniekształca obraz wykonania budżetu państwa i jego przejrzystość.

Nie wykorzystano przy tym możliwości dokonania istotnych oszczędności w wydatkach budżetowych, a w IV kwartale 2004 r. wydano proporcjonalnie więcej środków, niż czyniono to w latach poprzednich. Na niższe od planu wykonanie wydatków decydujący wpływ miały mniejsze, niż przewidziano w *ustawie budżetowej*, koszty obsługi długu publicznego, w tym koszty obsługi zadłużenia zagranicznego, dzięki znacznej aprecjacji złotego w 2004 r. Mimo zaangażowania na inne cele budżetowe ok. 7% (1.883 mln zł) z planowanego limitu wydatków na obsługę długu publicznego, planowane wydatki były niższe o 1,1%.

Deficyt budżetu państwa na koniec 2004 r. ukształtował się na poziomie 41,4 mld zł, a więc wyższym niż w roku poprzednim. Jego wysokość nie jest jednak - z powodu zasygnalizowanej wcześniej zmiany sposobu prezentacji rozliczeń z FUS - porównywalna z danymi z lat wcześniejszych. W rezultacie, w warunkach porównywalnych, deficyt budżetowy w 2004 r. byłby większy o kwotę 10,6 mld zł. Niekorzystnie na przejrzystość finansów publicznych wpływało niedostateczne finansowanie z budżetu Funduszu Pracy. Jego zobowiązania wzrosły o 1,2 mld zł, zmniejszając wielkość deficytu budżetowego.

Wskaźnik udziału deficytu do PKB wzrósł z 4,5% w 2003 r. do 4,7% w 2004 r. - przy czym i te wskaźniki nie są porównywalne. Utrzymująca się relacja deficytu budżetowego oraz deficytu sektora finansów publicznych do PKB na poziomie przekraczającym 3% nie odpowiada warunkom przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej w ramach Unii Europejskiej.

Nieznacznej poprawie uległa relacja państwowego długu publicznego do PKB. Ograniczenie tempa jego wzrostu nie było jednak skutkiem poprawy stanu finansów publicznych, lecz głównie wynikiem silnej aprecjacji złotego i związanego z tym obniżenia wartości zadłużenia zagranicznego o około 20 mld zł. Osiągnięte zostały również wyższe od zakładanych przychody z prywatyzacji, uzyskane dzięki sprzedaży akcji PKO BP SA. Dodatkowym czynnikiem była opisana wcześniej zmiana sposobu prezentacji wydatków budżetowych. Czynniki, które spowodowały zmniejszenie relacji długu publicznego do PKB miały więc głównie charakter jednorazowy, nie podjęto natomiast na większą skalę działań ograniczających trwale skalę wydatków budżetowych.

Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską w 2004 r. było dodatnie. Do Polski napłynęły środki w wysokości 12,5 mld zł, podczas gdy składka odprowadzona do budżetu ogólnego UE wyniosła 5,8 mld zł. W 2004 r. po raz pierwszy realizowane były programy z udziałem funduszy strukturalnych, w związku z czym wykorzystano tylko 48,4% przekazanych środków. Do wykorzystania w 2005 r. pozostało ponad 5 mld zł. Tylko mała część pozyskanych z UE środków wykorzystana została na bezpośrednie finansowanie projektów z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Ujemny wynik finansowy odnotowały na koniec 2004 r. państwowe fundusze celowe dotowane z budżetu państwa. Znaczący wpływ na ten wynik miały Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy. FUS, mimo zmniejszenia w stosunku do poprzedniego roku ujemnego wyniku finansowego, pozostawał nadal w trudnej sytuacji finansowej. Zarówno ten fundusz, jak i Fundusz Pracy, zaciągały kredyty bankowe na wypłatę ustawowo gwarantowanych świadczeń. Zapewnienie realnych źródeł dofinansowania obu wymienionych funduszy wymaga podjęcia radykalnych działań.

Kontrola potwierdziła zasadność likwidacji środków specjalnych, o co NIK wnioskowała w latach ubiegłych. Był to ostatni rok prowadzenia gospodarki finansowej w tej formie. Wpłaty do budżetu były pięciokrotnie wyższe niż w 2003 r. i przekraczały kwotę planowaną w ustawie budżetowej.

W stosunku do 2003 r. nastąpiła poprawa w realizacji przychodów z prywatyzacji, które wykonane zostały w 105,3%. W porównaniu z rokiem poprzednim były one ponad dwukrotnie wyższe. Planowanie tych przychodów było jednak nieprecyzyjne pod względem rzeczowym. Między dokumentami planistycznymi Ministerstwa Skarbu Państwa a *Kierunkami prywatyzacji* występowały istotne różnice^{4/}.

Badania wykonania budżetu państwa uzupełniają kontrole poświęcone zagadnieniom związanym z funkcjonowaniem sfery finansów publicznych, takim jak deficyt budżetowy, dług publiczny, pozyskiwanie dochodów budżetu państwa i dochodów w jednostkach samorządu terytorialnego, gospodarowanie środkami publicznymi przez podmioty sektora finansów publicznych. NIK szczególnie wnikliwie bada te obszary, w których najłatwiej o działania niezgodne z prawem, marnotrawstwo, konflikt interesów czy korupcję. Do takich wrażliwych dziedzin należy m.in. przyznawanie, wykorzystywanie i rozliczanie dotacji, egzekucja należności, udzielanie ulg i zwolnień, funkcjonowanie funduszy celowych i środków specjalnych, wymierzanie i ściąganie należności celnych oraz cała sfera zamówień publicznych.

Sprawne funkcjonowanie systemu finansów publicznych wymaga zarówno skuteczności w pozyskiwaniu dochodów niezbędnych do wykonywania przez państwo rozlicznych funkcji, jak i dokonywania wydatków w sposób celowy, uporządkowany, oszczędny i efektywny. Kontrole podejmują zatem, z jednej strony problematykę pozyskiwania środków dla budżetu, z drugiej zaś – gospodarowania nimi i prawidłowość ich wydatkowania. Jeśli chodzi o gromadzenie dochodów, kontrole wykazały niewystarczającą sprawność organów państwa w tej dziedzinie. Fakt ten NIK sygnalizowała wielokrotnie. Nieustannie modyfikowany system podatkowy, jawi się ciągle jako niestabilny, nieprzewidywalny, niespójny wewnętrznie. Nakładają się na to błędy w stosowaniu prawa podatkowego i nieprawidłowości w funkcjonowaniu aparatu skarbowego. Nic więc dziwnego, że praca organów skarbowych nie jest najlepsza, o czym świadczy choćby wzrost liczby uchylanych decyzji, zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji. Inne konsekwencje takiego stanu, to wzrost zaległości podatkowych, dopuszczenie do rozkwitu szarej strefy na rynku paliw płynnych, czy też istnienie w resorcie finansów środków specjalnych na usprawnienie funkcjonowania organów skarbowych i premie dla pracowników, pozyskiwanych przynajmniej w części z uszczerbkiem dla budżetu.

Równie często jak na brak staranności i uchybienia w pozyskiwaniu dochodów, NIK zwracała uwagę na nieprawidłowości w finansowaniu ustawowych zadań państwa, a przede wszystkim na naruszanie prawa w wydatkowaniu środków publicznych na cele społeczne i przedsięwzięcia gospodarcze. Powodowało to zazwyczaj marnotrawienie przynajmniej ich części, brak spodziewanych efektów, spowolnienie realizacji finansowanych przedsięwzięć, wzrost kosztów, wreszcie otwarcie pola nadużyciom.

Trudności z pozyskaniem środków pozabudżetowych miały niekorzystny wpływ na finansowanie lub współfinansowanie różnych przedsięwzięć, począwszy od infrastruktury, na projektach kulturalnych kończąc. Odwrotną stronę medalu stanowiło nastawienie się niektórych placówek publicznych na odpłatne świadczenie usług, m.in. oświatowych, przy czym wysokość pobieranych opłat niekoniecznie uzasadniała ponoszone koszty.

Nie zaszyły też większe zmiany w finansowaniu i prowadzeniu inwestycji. Projekty nie zawsze były odpowiednio przygotowane, ich realizacja przebiegała z opóźnieniami, mnożyły się działania niegospodarne i naruszenia prawa.

^{4/} Por. także *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2004 r.*

Przy przyznawaniu dotacji, o które ubiegało się wielu chętnych, nie zawsze były respektowane zasady jawności postępowania i równości podmiotów. Brak precyzyjnych kryteriów pozwalał na znaczną uznaniowość w wyborze zadań finansowych z budżetu. Umowy dysponentów z podmiotami spoza sektora finansów publicznych często nie gwarantowały gospodarnego wykorzystania przyznanych środków.

Nagminnie popełniane były nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych. Ujawniano je zarówno w dużych, ogólnokrajowych projektach wartości setek milionów złotych, jak i w niewielkich przetargach na lokalną skalę. Ich wspólną cechą stanowiło unikanie stosowania trybów i procedur, obchodzenie przepisów, niedopełnianie wymogów, decydujących o celowości wszczynania tego rodzaju postępowań. Lekceważenie przepisów o zamówieniach publicznych może przynosić stronom postępowania korzyści, dlatego też Izba zalicza tę sferę do szczególnie korupcjogennych. Naruszanie procedur odbywa się niekiedy za wiedzą przełożonych, jednostek wyższego szczebla. Nie przeciwdziałają temu skutecznie także komórki powołane do nadzoru i kontroli. O tym, że celem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego często nie jest wyłonienie najlepszego wykonawcy, lecz jedynie uczynienie zadość literze prawa, świadczy zatwierdzanie i wprowadzanie w życie wątpliwych rozstrzygnięć oraz często bezkarność łamiących przepisy ustawy. Zdaniem NIK, sytuacji takiej nie można dalej tolerować.

Z większym pożytkiem dla obywateli wykorzystywano środki przeznaczone na: cele społeczne, oświatę, kulturę, wspieranie informatyzacji, szkolnictwa artystycznego, szkół mniejszości narodowych i etnicznych, wychowanie przedszkolne itp. Niestety, tę ogólnie pozytywną ocenę, obniżają drobne zazwyczaj, lecz dość nagminne niedociągnięcia i błędy popełniane zarówno przez dysponentów budżetu, jak i beneficjentów w działalności merytorycznej, organizacyjnej oraz przy wydatkowaniu środków publicznych.

Omówienie wyników ważniejszych kontroli

1. Poważne niedomagania systemu podatkowego ujawniła kontrola ***prowadzenia przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych*** [por. zał. Nr 3, str. 8]. W ocenie NIK, głównym powodem licznych nieprawidłowości była wewnętrzna niespójność, niepewność i niestabilność prawa podatkowego. Łatwą do przewidzenia konsekwencją takiego stanu stanowiła nieprawidłowa jego interpretacja w postępowaniach i kontrolach. Powstała sytuacja, zdaniem Izby, wymaga dogłębnej analizy funkcjonowania całego systemu podatkowego i zdecydowanych kroków zaradczych, nie zaś tylko doraźnych działań dyscyplinujących i zaleceń pokontrolnych Ministerstwa Finansów.

Badania poboru podatków dochodowych oraz od towarów i usług wykazały pogarszanie się efektów pracy organów skarbowych. Świadczył o tym m.in. wzrost liczby uchylonych decyzji i rosnące odsetki wypłacane z powodu nieterminowych zwrotów nadpłat, w wyniku uchylecia lub zmiany decyzji w postępowaniu odwoławczym. Wadliwe decyzje były spowodowane nie tylko złożonością i niestabilnością prawa. Kontrola ujawniła liczne błędy i nieprawidłowości w funkcjonowaniu aparatu skarbowego: braki w postępowaniu, niewłaściwą ocenę zgromadzonych dowodów, naruszanie procedur w postępowaniach kontrolnych, podatkowych i skarbowych, a także niewystarczający nadzór izb nad urzędami skarbowymi, przewlekłość postępowań odwoławczych, spadek liczby i efektywności kontroli podatkowych.

Zbyt późne podjęcie przez Ministerstwo Finansów działań dla ujednolicenia stosowania prawa podatkowego spowodowało pojawienie się lokalnych interpretacji i rozbieżności w jego stosowaniu. Brak skutecznych działań spowodował również znaczny wzrost nienależnie pobranych dodatkowych wpływów budżetowych, wypłaconych podatnikom odsetek i kosztów sądowych. Uwagę zwracał ponadto fakt, iż wskaźniki stosowane przez Ministerstwo Finansów do oceny aparatu skarbowego określają w głównej mierze jego skuteczność w pozyskiwaniu dochodów, brakuje natomiast wskaźników obrazujących rzeczywiste koszty administracji podatkowej i sprawność jej działania. Dopiero w 2003 r. wysunięto propozycję zróżnicowania wskaźnika premii dla pracowników aparatu skarbowego w zależności od kwoty zwrotów nienależnie pobranych, dodatkowych wpływów budżetowych.

NIK postuluje podjęcie prac, które doprowadzą do powstania przejrzystego i wewnętrznie spójnego systemu podatkowego, chroniącego interesy nie tylko Skarbu Państwa, ale i podatnika. Jakość prawa i sposób funkcjonowania orga-

nów skarbowych mają wpływ na sytuację podmiotów gospodarczych, ponieważ to głównie podatnik ponosi konsekwencje ich błędnych decyzji. Skomplikowana i czasochłonna procedura odwoławcza powoduje – przypomniawszy NIK – że nawet przyznanie racji podatnikowi przez organy odwoławcze i kwoty otrzymane z budżetu państwa nie rekompensują poniesionych przez niego strat.

2. Spadek udziału w dochodach budżetu państwa, któremu towarzyszył odczuwalny wzrost zaległości podatkowych, stał się jedną z przesłanek podjęcia kontroli ***rozliczania osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2001-2002*** [por. zał. Nr 3, str. 106]. W jej wyniku działania podejmowane przez Ministerstwo Finansów i urzędy skarbowe w celu zapewnienia przewidzianych w ustawach budżetowych wpływów ze wspomnianego podatku oceniono jako nieskuteczne.

Niezadowalająca realizacja wpływów (na poziomie przekraczającym w niewielkim stopniu 90%), spowodowana została w znacznej mierze czynnikami makroekonomicznymi: spadkiem poziomu zatrudnienia w gospodarce, niższym funduszem emerytur i rent, czy też ujemnym saldem rocznych rozliczeń podatników. Jednak dla poziomu wpływów znaczenie miał również sposób funkcjonowania organów skarbowych. We wszystkich 15 badanych urzędach skarbowych kontrola ujawniła w tej mierze liczne, poważne nieprawidłowości.

Na wysokość dochodów negatywnie wpływał wzrost zaległości we wpłatach podatku. W 2001 r. zaległości, w których dominujący udział miały nieuregulowane zobowiązania osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, wzrosły o ok. 11%, a w 2002 r. o kolejne 14%. Niska efektywność postępowań wynikała z zaniedbań organizacyjnych, m.in. z opieszałości w podejmowaniu czynności egzekucyjnych. Również liczba dokonywanych u podatników kontroli była niewystarczająca i miała tendencję malejącą. W niewielkim stopniu wykorzystano możliwość zwiększenia poboru podatku drogą opodatkowania przychodów ze źródeł nieujawnionych – w 2002 r. w całym kraju przeprowadzono 387 takich kontroli.

Postępowania podatkowe nie zawsze były prowadzone prawidłowo. W wyniku odwołań podatników, w latach 2001-2002 izby skarbowe uchylily prawie 39% decyzji wymiarowych urzędów skarbowych, głównie z powodu zaniedbań i różnego rodzaju nieprawidłowości. W tym samym czasie trzykrotnie wzrosły kwoty odsetek wypłaconych podatnikom za nieterminowe rozliczenia należności. Stwierdzono też, że pra-

wie 40% skontrolowanych podatników ewidencję finansową prowadziło niezetelnie, zaniżając dochód, lub zawyżając straty. Powodowało to dalsze uszczuplenie wpływów.

W badanym okresie *ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych* nowelizowana była 20 razy, zaś *ustawa – Ordynacja podatkowa* – 10 razy. Częste zmiany w prawie podatkowym powodowały jego deprecjację, przyczyniły się też do kształtowania negatywnych postaw u podatników. Mając na uwadze fakt, iż nie w pełni zadowalająca realizacja dochodów była częściowo konsekwencją braku spójności i stabilności przepisów, NIK uznała za celowe przeprowadzenie reformy systemu podatkowego, obejmującej – poza samym prawem podatkowym – również zasady opodatkowania, organizacji i kontroli wymiaru, poboru, a także egzekucji podatków.

3. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że ze względów gospodarczych lub innych zasługujących na uwzględnienie przyczyn, ZUS może odroczyć termin płatności należności z tytułu składek oraz rozłożyć je na raty, uwzględniając możliwości płatnicze dłużnika i stan finansów ubezpieczeń społecznych. Stąd też decyzje odmowy lub przyznania ulg w pobieraniu należnych składek mają niekiedy znaczący wpływ na sytuację finansową płatników ubiegających się o te ulgi. W wyniku kontroli **stosowania przez ZUS ulg w pobieraniu składek z tytułu ubezpieczenia społecznego** [por. zał. Nr 3, str. 59] stwierdzono, że na ogół respektowane były wspomniane zasady, malał natomiast zasięg ich udzielania.

W związku z sytuacją finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zaostrzono zasady przyznawania ulg. Wprowadzone ograniczenia uniemożliwiały płatnikom traktowanie ich jako formy kredytowania bieżącej działalności. Warunki wstępne udzielenia ulg, m.in. obowiązkowa opłata dodatkowa i przedpłata uzależniona od liczby rat i wysokości zadłużenia, w połączeniu z intensyfikacją działań egzekucyjnych, wstrzymaniem spłaty części zaległych składek przez podmioty objęte rządowymi programami restrukturyzacyjnymi, a także ustawowe ograniczenia stosowania ulg wyłącznie do części należności finansowanych przez płatnika, spowodowały zmniejszenie liczby przyznanych ulg – z 20,5 tys. układów ratałnych i prolongat na kwotę 990 mln zł w 1999 r., do 10 tys. na kwotę nie przekraczającą 700 mln zł – w 2001 r. Tendencja ta utrzymała się w 2002 r.

Pozytywną ocenę przebiegu procesu udzielania ulg umniejsza fakt, iż niektóre zasady przyjęto z naruszeniem przepisów prawa. Np. zalecenie prezesa ZUS o niewydawaniu decyzji administracyjnej w sprawie sposobu rozstrzygnię-

cia wniosku o przyznanie ulgi mogło płatnikowi składek utrudnić drogę odwoławczą. Stwierdzono też, że rozpatrując wnioski o przyznanie ulg płatnikom odgrywającym znaczącą rolę w gospodarce i na rynku pracy regionu, większość oddziałów ZUS nie współpracowała z właściwymi urzędami pracy. Decyzje nie były też konsultowane z urzędami skarbowymi. Zdaniem Izby, decyzja o przyznaniu ulgi, bądź jej odmowie – podjęta w oparciu o niepełną znajomość sprawy – mogła jedynie w niewielkim stopniu wpłynąć na poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej płatników. Ich trafności nie sprzyjała ograniczona sprawność systemów informatycznych. Nie pozwalała na bieżące i pełne monitorowanie procesu wykorzystania udzielonych ulg. Zakład nie posiadał wiedzy o ogólnym stanie rozliczeń i zadłużeń płatników za okres od stycznia do grudnia 1999 r., a ponadto nie znał rzeczywistego zadłużenia płatników z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

4. Pokażne straty poniósł budżet państwa w wyniku funkcjonowania szarej strefy oraz spiętrzenia się nieprawidłowości w produkcji, imporcie i obrocie paliwami płynnymi. Kontrola **opodatkowania paliw płynnych** [por. zał. Nr 3, str. 11] wykazała, że w latach 2000-2003 Minister Finansów poniewczasie reagował na sygnały o nieprawidłowościach na rynku paliw płynnych. Zbyt długo trwało przygotowywanie regulacji prawnych zapobiegających unikaniu płacenia podatków od paliw oraz wprowadzanie systemu monitorowania i kontroli ich jakości. NIK szacuje, że brak wystarczająco szybkiej reakcji, tylko w wypadku importu biopaliw i olejów opałowych, brak ograniczenia ilości paliwa wwożonego w zbiornikach pojazdów oraz zbyt późne opodatkowanie tzw. komponentów do produkcji paliw, mogły spowodować utratę przez budżet państwa dochodów przekraczających 1 mld złotych. Kolejne kilkaset milionów stracił on z powodu fałszowania paliw i zaniżania ich jakości.

Istotną przyczyną powstawania i utrzymywania się nieprawidłowości był brak precyzji w przepisach prawa i przeciąganie się prac nad ich nowelizacją. Świadczą o tym choćby losy opracowywanego przez dwa lata projektu rozporządzenia w sprawie obligatoryjnych wymagań dotyczących jakości paliw ciekłych oraz sposobu kontroli owych wymagań, zarzuconego już po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych. Powolne tempo prac nad projektem *ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych* było z kolei przyczyną niedotrzymania terminu jej wejścia w życie, uzgodnionego z Komisją Europejską i przyjętego przez Radę Ministrów.

NIK krytycznie oceniła rozdysponowanie przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej kontyngentu taryfowego *na przywóz paliw dla jednostek pływających. Został on podzielony w sposób zwiększający zagrożenie korupcją* – według kolejności zgłoszeń. Ponadto pozwolenia na przywóz paliw, obejmujące cały liczący 200 tys. ton kontyngent, otrzymały dwie firmy, niezwiązane z zaopatrywaniem krajowej żeglugi w paliwa i nieposiadające koncesji na obrót paliwami ciekłymi. Spowodowało to zablokowanie kontyngentu i zakłócenia w zaopatrzeniu żeglugi krajowej w paliwo, wskutek czego gospodarka morska poniosła straty trudne do oszacowania.

Urząd Regulacji Energetyki, zamiast prowadzić z własnej inicjatywy systematyczne kontrole, biernie oczekiwał na sygnały o nieprawidłowościach i dopiero po ich otrzymaniu przystępował do czynności kontrolnych. Podobnie jednostki policji, w ciągu 9 miesięcy od uzyskania uprawnień do kontroli rodzaju używanego paliwa, przeprowadziły niespełna 2 tys. badań, choć początkowo zakładano wykonywanie prawie 3 tys. prób miesięcznie. Wprawdzie pierwsze zestawy do kontroli paliwa policja otrzymała dopiero po 5 miesiącach posiadania wspomnianych uprawnień, trudno jednak usprawiedliwić fakt, iż o przypadkach używania oleju opałowego do celów napędowych powiadamiała ona właściwy organ podatkowy niejednokrotnie po upływie miesiąca, a nawet 5 miesięcy.

Pozytywnie natomiast NIK oceniła działania kontrolne prowadzone przez służby podległe Ministrowi Finansów, w celu ujawniania nadużyć w produkcji i obrocie paliwami płynnymi, a także współpracę tych służb z organami ścigania. Jednak postępowania podatkowe i karne skarbowe wszczynano niekiedy opieszale, nie sprawdzano też deklaracji podatników.

5. W wyniku kontroli *prawidłowości pozyskiwania w latach 2001-2002 i w I półr. 2003 r. środków specjalnych tworzonych w organach skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów oraz premie pracowników* [por. zał. Nr 3, str. 78], NIK zakwestionowała celowość istnienia w resorcie finansów takich środków i negatywnie oceniła mechanizm ich pozyskiwania.

Pochodziły one często z działań, które nie przyczyniły się do pozyskania dodatkowych wpływów, natomiast powodowały uszczuplenie dochodów. Urzędy skarbowe do dodatkowych wpływów, uprawniających do odpisów na środki specjalne, zaliczały bowiem m.in. podatki wpłacone terminowo, wpłaty podatków po upomnieniach, wpływy z postępowań wszczętych po wpłacie przez podatników zaległości, bądź po zwróceniu się podatników o odroczenie terminów płatności podatków lub rozłożenie zaległości na raty, kwoty wynikające z ko-

rekt deklaracji dokonanych przez samych podatników, zaległości uregulowane przez podatników z własnej inicjatywy, a nawet kwoty z postępowań, w których decyzje wymiarowe zostały uchylone przez organy odwoławcze.

Również premiowanie pracowników ze środków specjalnych nie było związane z ich przyczynieniem się do uzyskania dodatkowych wpływów, lecz miało charakter stałych wynagrodzeń. W świetle zarządzenia nr 4 Ministra Finansów, już samo wykonywanie przez pracowników urzędu skarbowego czynności związanych z ewidencją, naliczeniem i windykacją należności budżetu państwa, upoważniało do zakwalifikowania ich do dodatkowych wpływów, a w ślad za tym do zaliczenia 20% należności na przychody środków specjalnych. Przy takich zasadach kwalifikowania należności do dodatkowych wpływów – stwierdziła NIK – aktywność aparatu skarbowego została ukierunkowana nie na przysporzenie budżetowi dodatkowych dochodów, ale przede wszystkim na poszukiwanie argumentów umożliwiających odprowadzenie 20% wpływów na środki specjalne.

W ocenie NIK, likwidacja środków specjalnych w resorcie finansów była konieczna. Problem ten był przez Izbę podnoszony wielokrotnie w ostatnich latach. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu środków specjalnych stwierdzane były bowiem powszechnie we wszystkich prawie skontrolowanych jednostkach, które prowadziły tego typu formę gospodarowania środkami publicznymi. Wspomniane kwestie były corocznie opisywane przez NIK w kolejnych analizach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, zaś ich konkluzją był ponawiany wniosek systemowy o likwidację środków specjalnych.

Mocą ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz zmianie niektórych ustaw, środki specjalne w resorcie finansów zostały zlikwidowane. Jednocześnie środki w wysokości 20% dochodów uzyskanych przez Skarb Państwa tytułem przepadku rzeczy lub korzyści majątkowych pochodzących z przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz przestępstw i wykroczeń skarbowych, przeznaczono na fundusz motywacyjny na nagrody dla tych spośród pracowników aparatu skarbowego, którzy przyczynili się bezpośrednio do ich ujawnienia.

6. NIK krytycznie oceniła organizację *likwidowania towarów^{5/} zajętych przez administrację celną* i przekazanych na rzecz Skarbu Państwa [por. zał. Nr 3, str. 17], jak

^{5/} Termin likwidacja towarów obejmuje, w przypadku Służby Celnej RP, sprzedaż, nieodpłatne przekazanie bądź zniszczenie towarów zajętych w wyniku postępowań celnych oraz karnych skarbowych.

również osiągnięte tą drogą efekty. Przesłankami takiej oceny była niejasna i niejednolita interpretacja przepisów likwidacyjnych, wysokie koszty postępowań, nieuzasadnione odstępowanie od likwidacji towarów, a także bierna postawa Ministerstwa Finansów. Nie podjęło ono – podobnie jak istniejący do 30 kwietnia 2002 r. Główny Urząd Cel – działań zmierzających do rozwiązania powstałych problemów.

Trudności przysparzała likwidacja wyrobów tytoniowych. Izby celne sygnalizowały ministerstwu problemy związane z likwidacją papierosów nielegalnie wprowadzanych na polski obszar celny, ich statusem celnym, wątpliwości dotyczące naliczania podatku akcyzowego i podatku od towarów i usług oraz sprzedaży papierosów. W opinii NIK, sprzedaż likwidowanych wyrobów tytoniowych za granicą może być traktowana przez inne kraje jako swoisty reeksport przemytu i powodować protesty. Na kryminalny charakter tego mechanizmu zwróciło uwagę również Centralne Biuro Śledcze, wskazując na nieopłacalność legalnego eksportu zajętych przez Służbę Celną papierosów ze względu na bariery i zabezpieczenia celne w państwach UE.

W praktyce nie było możliwe określenie skutków finansowych prowadzonej przez organy celne likwidacji towarów. Służba Celna nie prowadziła ewidencji pozwalającej na wyodrębnienie z ogólnych kosztów kwot przypadających na poszczególne grupy towarowe, wiadomo jednak, że np. w Izbie Celnej we Wrocławiu koszty likwidacji samochodów były wyższe, niż uzyskane z tego tytułu przychody. Generalnie, likwidacja towarów pociągała za sobą koszty, przekraczające czwartą część wpływów.

Ujawniono też znaczną zwłokę w wycenie zajętych towarów. Średnio od zajęcia do wyceny upływało 394 dni, a w Izbie Celnej w Szczecinie – aż 1.251 dni. Ponadto zaistniały rozbieżności między pokwitowaniami zajęcia towarów a kwotami uzyskanymi z ich sprzedaży. Tak więc w Izbie Celnej w Białej Podlaskiej przychody z likwidacji stanowiły 2% początkowych szacunków, w Izbie Celnej w Białymstoku – ok. 10%. W ponad połowie wypadków przekroczono dwumiesięczny termin postępowania likwidacyjnego (w niektórych jednostkach administracji celnej opóźnienie wyniosło kilka lat).

Nadzór Ministra Finansów nad postępowaniami likwidacyjnymi był niezadowolający – ograniczał się do wskazywania organom celnym przepisów prawnych. Ministerstwo zaniechało kontroli wewnętrznych likwidacji towarów, nie kontynuowało też rozpoczętych w GUC prac nad aktualizacją „Instrukcji likwidacyjnej” z 1998 r. Mimo że opisane w niej procedury nie były dostosowywane do wielokrotnie nowelizowanych przepisów, korzystano z nich nadal. Poszczególne or-

gany celne wydawały też własne regulacje wewnętrzne, co potęgowało chaos.

Utrzymywanie się niewydolnego systemu likwidowania towarów dowodzi, że wnioski z analogicznej kontroli NIK z 1994 r. nie zostały zrealizowane.

7. Trudno o generalną ocenę sposobu finansowania należących do państwa ustawowych zadań – dość zróżnicowane były zarówno same finansowane cele, jak i osiągane efekty. Zbyt często jednak NIK przyszło stwierdzać łamanie przepisów, zaniedbania, opóźnienia, a także brak właściwej reakcji na nieprawidłowości. W wyniku kontroli **ochrony brzegów morskich** [por. zał. Nr 3, str. 31] stwierdzono, że istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa powodziowego terenów przybrzeżnych i ich przyrodniczego środowiska, a także dla opartego na turystyce bytu mieszkańców miejscowości nadmorskich, stwarza postępująca erozja polskiego wybrzeża Morza Bałtyckiego. Jedną z przyczyn tego stanu jest szczupłość środków finansowych przeznaczanych na jej przeciwdziałanie.

Nasiliła się dewastacja umocnień brzegowych. Szczególnie groźne skutki powodowało niszczenie wydym, płotków, zasadzeń ochronnych i zalesień. Jednak urzędy morskie rzadko karały winnych tych wykroczeń. Negatywny wpływ na stan umocnień brzegowych miało nielegalne budownictwo na terenie pasa technicznego i ochronnego, zwłaszcza na wybrzeżu klifowym. Wydając pozwolenia na budowę w tym pasie i przyjmując zgłoszenia budów nie wymagających takiego pozwolenia, w niektórych urzędach wojewódzkich nie prowadzono bieżącej ewidencji obiektów budowlanych lub brakowało w niej podstawowych danych. Z kolei starostwa decyzje administracyjne, m.in. dotyczące sprzedaży, oddania w użytkowanie (dzierżawę) nieruchomości i pozwoleń na budowę – wydawały bez uzgodnień z właściwym dyrektorem urzędu morskiego, co pozbawiało administrację morską wpływu na zagospodarowanie pasa ochronnego.

Proces degradacji brzegów morskich był w znacznej mierze skutkiem zaniedbań ministra właściwego ds. gospodarki morskiej i dyrektorów urzędów morskich, którzy nie wywiązali się z obowiązku zabezpieczenia brzegów przed dewastacją i erozją. Na ten cel przeznaczano zbyt szczupłe środki, nie stworzono też odpowiednich warunków technicznych i organizacyjnych. W rezultacie od 2000 r. wydatki budżetowe na ochronę brzegów morskich zmniejszały się systematycznie, wskutek czego urzędy morskie redukowały zakres rzeczowy zaplanowanych przedsięwzięć, bądź rezygnowały z nich. Wskutek małej aktywności administracji morskiej, udział środków na ochronę brzegów morskich ze źródeł pozabudżetowych, m.in. od gmin nadmorskich i przedsiębiorców prowa-

dzących działalność gospodarczą w pasie technicznym i ochronnym, stanowił znikomy procent wydatków na ten cel.

Sytuację pogarszało niewyznaczenie w niektórych gminach granic pasa technicznego i ochronnego, ponieważ brakowało uregulowań wskazujących organy uprawnione do określenia tych granic oraz warunków i sposobu ich wyznaczania. Do istnienia przez ponad 3 lata tej luki prawnej dopuścił minister właściwy ds. gospodarki morskiej. Do 2002 r. problematyka ochrony brzegów morskich nie była – w ocenie NIK – przedmiotem jego należytego zainteresowania. Minister m.in. zwlekał z rozpatrzeniem opracowania pn. *Strategia ochrony brzegów morskich*, co przyczyniło się do opóźnienia przygotowania projektu ustawy.

Szansę odwrócenia niebezpiecznych tendencji stanowi przyjęcie przez Sejm ustawy o ustanowieniu wieloletniego *Programu ochrony brzegów morskich*. Zagrożeniem dla realizacji *Programu* może być jednak – zdaniem NIK – nieskonkretyzowanie koncepcji pozyskiwania środków pozabudżetowych na sfinansowanie objętych nim zadań. Zgodnie z jego założeniami, przez 20 lat realizacji niezbędne jest pozyskanie środków pozabudżetowych w wysokości ok. 20 mln zł rocznie. Do czasu zakończenia kontroli w Ministerstwie Infrastruktury nie opracowano jednak realnego planu uzyskiwania funduszy pomocowych lub środków z innych źródeł.

8. W rezultacie kontroli *finansowania i utrzymania dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych w województwie pomorskim* [por. zał. Nr 3, str. 81] stan sieci drogowej oceniono jako niezadowalający. W złej i bardzo złej kondycji, zagrażającej bezpieczeństwu ruchu, znajdowała się piąta część spośród liczących 4 tys. km dróg, głównie powiatowych i gminnych. Np. w powiecie słupskim obowiązujące standardy spełniało tylko 44% dróg powiatowych.

Sytuację taką spowodował m.in. brak środków, niepozwalający na pokrycie wszystkich potrzeb, ponieważ samorząd nie przekazywał zarządom dróg całej kwoty części drogowej subwencji ogólnej na zadania związane z utrzymaniem i zarządzaniem dróg wojewódzkich. W badanym okresie Pomorski Urząd Marszałkowski przeznaczał na ten cel jedynie od 65% do niespełna 84% otrzymanej subwencji.

Swoje obowiązki nie zawsze wykonywali rzetelnie również zarządcy dróg. Część z nich nie dysponowała aktualnymi danymi o rzeczywistym stanie technicznym dróg i obiektów mostowych, nie przeprowadzano bowiem okresowych kontroli lub robiono to sporadycznie, ewidencję dróg prowadzono w formie niezgodnej z przepisami, bądź była ona niepełna. Prawie połowa skontrolowanych zarządów dróg, mimo istnienia takiego obowiązku, nie opracowała projektów pla-

nów rozwoju sieci drogowej ani projektów planów finansowania budowy, utrzymania i ochrony dróg oraz obiektów mostowych. Ich brak tłumaczono ujęciem zadań związanych z budową i utrzymaniem dróg w innych dokumentach: strategii rozwoju powiatu, programie remontów dróg powiatowych, planie inwestycyjnym.

Nie wszyscy zarządcy dróg wykazali się należyłą gospodarnością. Część z nich nie skorzystała z możliwości pozyskiwania dodatkowych środków na utrzymanie dróg w postaci opłat za zajęcie pasa drogowego, za parkowanie, przejazd pojazdów nienormatywnych oraz kar za niedotrzymanie warunków określonych w zezwoleniu na zajęcie pasa drogowego lub zajęcie go bez zezwolenia. Do uszczuplenia przychodów środka specjalnego prowadził najczęściej brak należytego nadzoru i bieżącej kontroli nad zajmowaniem pasa drogowego na reklamy. Wpływy z opłat i kar za zajęcie pasa drogowego nie zawsze wykorzystywano, zgodnie z ich ustawowym przeznaczeniem, na utrzymanie dróg publicznych.

9. W obszarach kontrolowanych przez NIK szczególne miejsce zajmują zamówienia publiczne. Badając udzielenie przez **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji** *zamówienia publicznego dotyczącego budowy systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców* [por. zał. Nr 3, str. 50], w szczególności postępowanie na opracowanie dokumentacji technicznej i nadzór autorski nad projektem, na wykonanie systemu CEPiK wraz z robotami budowlanymi, a także na sprawowanie nadzoru i opracowanie koncepcji technicznej podsystemu Cep-764, Izba ujawniła rażące naruszenie przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*.

MSWiA naruszyło zasady uczciwej konkurencji i pozbawiło się możliwości wybrania najkorzystniejszej oferty, zapraszając do przetargu 10 firm, a więc ograniczoną ich liczbę, z których ostatecznie oferty złożyły tylko dwie. Wątpliwości budziła też realizacja umów. Termin wykonania podpisanej 11 grudnia 2000 r. umowy na opracowanie dokumentacji technicznej określono na 15 grudnia tegoż roku, z czego wynikało, że wykonawca zobowiązywał się wykonać w ciągu 4 dni przedmiot umowy, której realizacja w opinii powołanego przez NIK biegłego wymagała trzymiesięcznej pracy wieloosobowego zespołu. Także przyjęte przez ministerstwo opracowania zawierały, zdaniem NIK, braki i błędy. Projekt finansowania przedsięwzięcia ze środków pozabudżetowych w jednym z dwóch wariantów proponował rozwiązanie, które sami autorzy uznali za niemożliwe do zastosowania w aktualnej sytuacji prawnej, a przedstawione opracowania jedynie w części odpowiadały przedmiotowi zamówienia. Studium przedsię-

wzięcia nie zawierało analizy docelowego systemu informacyjnego CEPIK, szacunku niezbędnych nakładów, analizy potencjalnych zagrożeń oraz organizacji zarządzania przedsięwzięciem, zaś dokumentacja analityczno-konstrukcyjna systemu pozbawiona była wielu elementów. W umowie o nadzór autorski wpisano m.in. zadanie – „ogłoszenie przetargu na budowę i wyłonienie firmy realizującej system CEPIK”, mimo iż *ustawa o zamówieniach publicznych* nie zezwala podmiotowi nie udzielającemu zamówienia na wykonywanie nadzoru nad prowadzonym postępowaniem, w tym na nadzorowanie takiej czynności zamawiającego, jak ogłoszenie przetargu.

Za sprawowanie nadzoru autorskiego ministerstwo zapłaciło wyłonionej w przetargu firmie Infovide Sp. z o.o. umówione honorarium – niezgodnie z przedmiotem umowy – m.in. za okres, kiedy nadzór taki nie mógł być pełniony, ponieważ nie została jeszcze podpisana umowa z bezpośrednim wykonawcą systemu, firmą Softbank SA, i nie były przez tę firmę prowadzone żadne prace związane z budową CEPIK.

Wylaniając wykonawcę systemu ministerstwo pozbawiło jednego z członków komisji przetargowej prawa głosu, dopuściło do udziału w czynnościach osoby nieuprawnione – konsultantów z firmy Infovide SA, którzy uczestniczyli m.in. w przygotowywaniu odpowiedzi na pytania oferentów i opracowaniu raportu z przeglądu zgodności ofert z wymaganiami technicznymi zamawiającego – mimo że konsultanci ci nie występowali w charakterze biegłych. Ustalono ponadto, iż wszystkich 9 członków komisji identycznie oceniło każdą ze złożonych ofert, w pełni zgadzając się zarówno co do wartości poszczególnych kryteriów, jak i ogólnej ich sumy – tej ostatniej z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku.

10. Kolejnych przykładów lekceważenia przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych* dostarczyła kontrola **udzielania przez Państwową Straż Pożarną zamówień publicznych w związku z funkcjonowaniem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w latach 2001-2003** [por. zał. Nr 3, str. 51]. O tym, że sytuacja w tej dziedzinie jest prawdopodobnie daleka od ideału, świadczyły wyniki przeprowadzonej w 2002 r. kontroli wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na cele ochrony przeciwpożarowej. Stwierdzono wówczas, że 40% środków wydatkowano z naruszeniem obowiązujących zasad, form i trybów postępowania. Obecna kontrola, którą objęto 37 komend PSP – co dziesiątą jednostkę dysponującą środkami na potrzeby wspomnianego Systemu – potwierdziła w znacznym stopniu te obawy.

Niepokoï to tym bardziej, ponieważ struktury organizacyjne PSP zostały prawidłowo przygotowane do prowadze-

nia postępowań. Wprawdzie tylko w 6 kontrolowanych komendach wydzielono komórki organizacyjne lub zespoły pracowników do tych spraw, w pozostałych postępowania były prowadzone przez komórki lub stanowiska pracy ds. kwatermistrzowskich lub finansowych, jednak przytłaczająca większość pracowników uczestniczących w udzielaniu zamówień i członków komisji odbyła specjalistyczne kursy. Tymczasem wśród prawie 1,1 tys. skontrolowanych zamówień na kwotę 287 mln zł, udzielonych w latach 2001-2003 na potrzeby Systemu, *ustawę o zamówieniach publicznych* naruszono w co czwartym przypadku.

Łamano zasadę, że podstawowy tryb udzielenia zamówienia, tj. przetarg nieograniczony – może nie być stosowany tylko w ściśle określonych okolicznościach. Przedmiot zamówienia, który powinien być opisywany wyłącznie za pomocą cech technicznych i jakościowych, określano za pomocą nazw własnych lub znaków towarowych, co w ocenie NIK wskazywało na możliwość zaistnienia korupcji. Miały miejsce uchybienia w treści i sposobie publikowania ogłoszeń o wszczęciu postępowania, rozpatrywano oferty, które powinny zostać odrzucone jako niespełniające wymagań, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub posiadające inne dyskwalifikujące je wady, protokoły postępowań i dokumentacja podstawowych czynności nie zawsze były kompletne, część umów podpisały osoby nieposiadające pełnomocnictw, itd.

Uchybieniom, zdaniem NIK, sprzyjał brak skutecznego nadzoru kierowników jednostek nad przebiegiem postępowań. Sposób sprawowania owego nadzoru najlepiej charakteryzuje fakt, iż w badanym okresie omawiane zagadnienia jedynie w 3 komendach były przedmiotem kontroli wewnętrznych, które nie wykazały nieprawidłowości. Jak było więc możliwe, aby przeszkoleni pracownicy, znający przepisy i procedury, dopuszczali do powstania tak zasadniczych błędów oraz że błędy te nie zostały w porę dostrzeżone i skorygowane? I na to pytanie, poza wzmocnieniem kontroli oraz uczynieniem ich skuteczniejszymi, winni sobie odpowiedzieć kierownicy zarówno kontrolowanych, jak i nadrzędnych jednostek.

11. Nie potwierdziły się opinie sugerujące nieprawidłowości w postępowaniu o **zamówienie publiczne MON na dostawę kołowego transportera opancerzonego** [por. zał. Nr 3, str. 47]. Kontrola doraźna wykazała, że w czasie postępowania nie naruszono *ustawy o zamówieniach publicznych*, aczkolwiek jego rozstrzygnięcie, w opinii NIK, było obciążone ryzykiem technicznym i ekonomicznym. Również protesty i skargi wniesione przez strony postępowania rozpatrzone zostały przez komisję przetargową i Ministra Obrony Narodowej w sposób zgodny z przepisami *ustawy*.

Konieczność zakupienia transporterów wynikała ze zobowiązań sojuszniczych Polski. Wymagania zawarte w dokumentach NATO obligowały Polskę do wyposażenia Lądowych Sił Wysokiej Gotowości w wozy bojowe, zaopatrzone m.in. w nowoczesne systemy kierowania ogniem, dalmierze laserowe, systemy przeciwpancerne pocisków kierowanych oraz systemy łączności zewnętrznej i wewnętrznej. Szacunkową wartość zamówienia określono na 5,3 mld zł, zaś jego realizacja miała nastąpić w latach 2004-2013, w oparciu o krajowy potencjał produkcyjny oraz import zespołów i technologii.

Przedmiotem postępowania był wyrób o zaawansowanych parametrach taktyczno-technicznych, nie znajdujący się jeszcze w produkcji seryjnej. Oferenci przedstawili prototypy, które miały spełnić wymagania zamawiającego w dniu dostawy. Wszyscy oferenci akceptowali zasady prowadzonego postępowania, a o wyborze oferty zdecydowała głównie cena wyrobu. Wybrana oferta Wojskowych Zakładów Mechanicznych w Siemianowicach Śląskich zawierała najniższą cenę – 4,9 mld zł. Pozostałe oferty opiewały na 5,4 mld zł i 7 mld zł. Wartość umowy była zatem niższa od planowanej o prawie 0,4 mld zł, co było działaniem gospodarnym.

NIK zwróciła uwagę, że wybór pojazdu prototypowego wiąże się z ryzykiem pozyskania transporterów i podwozi bazowych o parametrach odbiegających od określonych w umowie. W stanowisku MON wskazano jednak, iż z technicznego punktu widzenia spełnienie wymagań taktyczno-technicznych i funkcjonalnych transportera przez fińskiego partnera WZM, firmę PATRIA Vehicles Oy, nie było i nie jest zagrożone.

W wyniku badania stanu przygotowania wykonawcy do realizacji przedmiotu umowy ustalono, że dotychczas remontował on i modernizował sprzęt pancerny i pojazdy samochodowe, nie uczestnicząc w dużych przedsięwzięciach o charakterze produkcyjnym. Mimo to potencjał produkcyjny i ekonomiczny WZM w okresie składania oferty wstępnej, w sierpniu 2001 r., nie budził wątpliwości. Kontrola wykazała jednak, że w momencie rozstrzygnięcia przetargu, w końcu 2002 r., sytuacja finansowa WZM uległa pogorszeniu, co mogło utrudnić m.in. pozyskanie kredytów niezbędnych dla realizacji zamówienia. NIK uznała, że podjęcie ryzyka było uzasadnione, celem podjętych działań było bowiem nie tylko doraźne wyposażenie polskiej armii w sprzęt umożliwiający wywiązanie się z przyjętych zobowiązań sojuszniczych, ale także realizacja długofalowych planów modernizacji sił zbrojnych i restrukturyzacja przemysłu zbrojeniowego.

12. O ile z aprobatą Izby spotkało się podjęcie *realizacji inwestycji: „Budowa Trasy i Mostu Świętokrzyskiego oraz tunelu Wisłostrady”* [por. zał. Nr 3, str. 103] przez ów-

czesną Gminę Warszawa-Centrum, to negatywnie oceniono sposób jej realizacji. Niezabezpieczenie interesów gminy, będącej udziałowcem utworzonej razem ze spółką Elektrim spółki „Trasa Świętokrzyska”, pozbawiło ją – zdaniem NIK – wpływu na podstawowe założenia inwestycji: jej zakres rzeczowy, termin zakończenia i koszty.

Mimo wydania przez gminę całości planowanych środków, inwestycji ciągle nie można uznać za zakończoną. Do tej pory nie zostały wykonane dwa jej istotne etapy: odcinek drogi biegnącej przez Port Praski ul. Sokolą, oraz estakady wraz z dojazdami w ciągu ul. Zajęczej i Bartoszewicza. Zamiast tego przeprowadzono nieplanowaną uprzednio modernizację dwóch innych ulic. Brak harmonogramu rzeczowo-finansowego inwestycji uniemożliwił inwestorowi wyznaczenie zakresu inwestycji, jej ram finansowych i czasowych. Nie istniała zatem podstawa do rozliczenia uczestników procesu inwestycyjnego z realizacji poszczególnych zadań.

Jedną z przyczyn znacznego wzrostu kosztów inwestycji – z 255 mln zł do 440 mln zł – była niegospodarność. Wysokie okazały się koszty funkcjonowania spółki „Trasa Świętokrzyska” – wynajem pomieszczeń, obsługa prawna i wynagrodzenia. Wykonawcy w ramach każdego kontraktu otrzymywali ryczałtową kwotę na organizację i utrzymanie tzw. „zaplecza dla zamawiającego”, ale zobowiązani byli do rozliczenia wyłącznie zakupu środków trwałych, nie musieli natomiast dokumentować faktycznie ponoszonych kosztów utrzymania zaplecza, środków transportu etc. Inwestor zastępczy otrzymywał uzgodniony odsetek od kwot wypłacanych wykonawcom, autorom opinii i ekspertyz, a także od kosztów organizacji i utrzymania zaplecza, z którego sam korzystał. Taki sposób wynagradzania nie motywował do starań o oszczędne i terminowe wywiązanie się z obowiązków. Spółka „Trasa Świętokrzyska” zamiast na finansowanie zadań inwestycyjnych przeznaczyła 27 mln zł ze zwrotu podatku od towarów i usług, co oceniono negatywnie, na lokaty bankowe i zakup papierów wartościowych o znacznym stopniu ryzyka, m.in. weksli Stoczni Szczecińskiej, która wkrótce ogłosiła upadłość. Udzielenie zamówień publicznych na wykonanie dokumentacji projektowej oraz na pełnienie funkcji inwestora zastępczego odbyło się w pierwszym przypadku z naruszeniem, w drugim zaś z pominięciem *ustawy o zamówieniach publicznych*. Zwycięzca przetargu na inwestora zastępczego w kilka dni po podpisaniu umowy scedował swoje prawa i obowiązki na nowo utworzoną spółkę, która nie dość że nie brała udziału w przetargu, to nie spełniała kryteriów ustalonych dla jego uczestników.

Coraz częściej spotykana przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych forma partnerstwa publiczno-prywatnego,

okazała się niekorzystna dla ówczesnej Gminy Warszawa-Centrum, głównie wskutek niedostatecznego nadzoru nad całością prac. O znacznej niefrasobliwości świadczy m.in. fakt, iż gmina do 2000 r. nie знаła wartości kosztorysowej inwestycji, chociaż w uchwałach budżetowych od 1997 r. planowała nakłady na jej realizację, nie uzgodniła też ze spółką „Trasa Świętokrzyska” zasad finansowania inwestycji. Dlatego też – zdaniem NIK – partnerstwo publiczno-prywatne winno mieć miejsce jedynie wówczas, kiedy forma ta jest najefektywniejsza ekonomicznie. Natomiast niezależnie od sposobu prowadzenia inwestycji miejskich, niezbędne jest stworzenie niezawodnego systemu nadzoru nad ich realizacją.

13. NIK nie zgłosiła większych obiekcji do **prawidłowości wykorzystania środków finansowych przez izby rolnicze na realizację zadań ustawowych oraz zleconych przez organy administracji rządowej i samorządowej** [por. zał. Nr 3, str. 95]. Otrzymane na ten cel środki publiczne, pochodzące głównie z 2-procentowych odpisów od wpływów z tytułu podatku rolnego oraz dotacji przekazanych przez administrację rządową i samorządową, w ogromnej większości zostały wydatkowane gospodarnie i wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. NIK zwróciła uwagę na fakt, iż ani jedna ze skontrolowanych 14 izb nie uzyskała w latach 2001-2003 przychodów ze środków na realizację zadań zleconych przez administrację rządową i samorządową, ponieważ zadania takie nie były im zlecane. Jedynie 6 izb otrzymało dotacje celowe na dofinansowanie szkoleń, współorganizację wystaw zwierząt hodowlanych i inwestycje.

Izby otrzymywały od gmin należne im środki nieterminowo i nie zawsze w pełnej wysokości. Taki stan rzeczy utrzymywał się również z winy samych izb. Działania windykacyjne ograniczały często do wysyłania dłużnikom pism monitujących, niechętnie natomiast korzystały z ustawowego prawa dochodzenia należności na drodze sądowej. Spośród 14 skontrolowanych izb, pozwy przeciwko gminom zalegającym z płatnościami skierowały tylko 2, w tym jedna dopiero w czasie kontroli NIK.

Wszystkie skontrolowane izby pozyskiwały środki ze źródeł pozabudżetowych, m.in. z programów SAPARD i PHARE, fundacji oraz krajowych funduszy celowych. NIK zwróciła natomiast uwagę na brak energiczniejszych działań w celu pozyskania przez izby dodatkowych dochodów z tytułu posiadania znacznej wartości udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego. (nie odnotowano ich w 8 spośród 9 izb będących jedynymi udziałowcami utworzonych przez siebie spółek).

W latach 2001-2003 przypisane im zadania izby realizowane w różnym stopniu i zakresie, o czym decydowały moż-

liwości kadrowe, jak i miejscowe potrzeby. Izby w największym stopniu angażowały się w: występowanie z inicjatywami legislacyjnymi oraz opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń w dziedzinie rolnictwa, sporządzanie analiz, ocen, opinii i wniosków odnoszących się do produkcji rolnej i rynku rolnego, rozwijanie współpracy z organizacjami rolniczymi w innych krajach oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych rolników.

Ani jedna z badanych izb nie miała natomiast możliwości realizowania ustawowego zadania, określonego jako nadawanie tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa. Mimo upływu 8 lat od dnia wejścia w życie *ustawy o izbach rolniczych*, minister właściwy ds. edukacji narodowej nie określił bowiem zasad przyznawania przez izby takich tytułów.

14. Ustalenia przeprowadzonej w województwie dolnośląskim kontroli **zaspokajania przez Skarb Państwa roszczeń osób z tytułu pozostawionego mienia zabużańskiego** [por. zał. Nr 3, str. 107] wskazywały, że wykonywanie przez państwo przyjętych zobowiązań w tej sferze przebiegało niewłaściwie. Niedostateczne było rozpoznanie skali problemu, stwierdzono też uchybienia w potwierdzaniu uprawnień zabużanom i zaspokajaniu ich roszczeń, m.in. w drodze przyznawania uprawnień do przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Rzetelnego rozeznania w skali roszczeń nie posiadało żadne ze skontrolowanych starostw. Według stanu na 30 stycznia 2004 r. potwierdzonych zostało 851 praw o wartości 416,5 mln zł i zarejestrowanych było 17 tys. wniosków osób ubiegających się o potwierdzenie uprawnień, wątpliwa jednakże okazała się wiarygodność owych danych. Ujawniono m.in., że do wniosków oczekujących na załatwienie zaliczono kilkaset już załatwionych oraz wnioski pozostające poza właściwością miejscową poszczególnych starostw. Połowa spośród 1,5 tys. przeanalizowanych wniosków nie zawierała dokumentów źródłowych potwierdzających zasadność żądania rekompensaty, a operaty szacunkowe określające wartość roszczeń sporządzono jedynie dla 20% wniosków. Z istotnym naruszeniem prawa potwierdzono 68 uprawnień zabużańskich.

Realizacja potwierdzonych uprawnień przebiegała zbyt wolno. Zaspokajanie tego rodzaju roszczeń mogło odbywać się w drodze zbywania nieruchomości Skarbu Państwa na terenie całego kraju, jednakże ich areal w okresie objętym kontrolą był ograniczony. Sprowadzał się do ok. 1,4 tys. ha gruntów z Zasobu Nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w gestii starostów. Występowały też ograniczenia wynikające m.in. z braku określenia ich docelowego przeznaczenia w planach zagospodarowania przestrzennego lub prze-

znaczenia jedynie na cele publiczne. W rezultacie zabużanom sprzedano zaledwie 56 nieruchomości o wartości 5 mln zł, ich roszczenia w niewielkim zakresie zaspokajano także z mienia komunalnego. NIK zwróciła uwagę na fakt, iż znaczna część nieruchomości nabytych z zaliczeniem uprawnień zabużańskich wkrótce zmieniała właścicieli. Zwykle sprzedawano je za piątą część wartości roszczenia. W opinii NIK, do niekorzystnego rozporządzania majątkiem stanowiącym ekwiwalent za mienie przyczyniło się państwo, nie stwarzając odpowiednich warunków dla zaspokajania uprawnień.

Z niewielkim zainteresowaniem spotkała się natomiast możliwość realizacji uprawnień w drodze nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności. W tej sprawie 119 decyzji, z czego 36 dotyczyło mienia Skarbu Państwa, a 83 – mienia komunalnego. Przy udzielaniu tego przywileju w kontrolowanych starostwach, 44 decyzje wydane zostały w sposób nielegalny.

Wydawanie potwierdzeń uprawnień oraz realizacja prawa do przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, stanowią – w ocenie NIK – dziedziny zagrożone korupcją. Za niewystarczający uznano też nadzór Wojewody Dolnośląskiego nad przebiegiem realizacji uprawnień. Nie wykonano bowiem w całości planów kontroli, dochodziło do opóźnień, nieprawidłowości i uchybień formalnych w załatwianiu spraw.

15. Z kolei wypłaty finansowanej z budżetu państwa **premię gwarancyjną od wkładów mieszkaniowych**^{6/} [por. zał. Nr 3, str. 7], wyrównującej różnicę między oprocentowaniem środków zgromadzonych na mieszkaniowych książeczkach oszczędnościowych, a wzrostem ceny jednego m² powierzchni użytkowej lokalu, banki dokonywały na ogół prawidłowo, a rozliczenia z budżetem z tego tytułu prowadzono rzetelnie. Takie wnioski wynikały z kontroli obejmującej PKO Bank Polski SA, obsługującą większość książeczek, jeden z banków spółdzielczych z województwa zachodniopomorskiego i banki spółdzielcze zrzeszone w Mazowieckim Banku Regionalnym SA.

Badania prawidłowości dokumentowania prawa do premii, ustalania jej wysokości i wypłaty, rozpatrywania skarg, wniosków i reklamacji klientów oraz rozliczeń z tytułu wypłaconych premii pozwoliła pozytywnie ocenić również obsługę książeczek przez kontrolowane oddziały PKO BP SA oraz rozliczanie refundacji wypłaconych premii przez zrzeszających

78 banków spółdzielczych Mazowiecki Bank Regionalny SA. Nieprawidłowości mające istotny wpływ na wypłaty premii ujawniła natomiast kontrola przeprowadzona w banku spółdzielczym w województwie zachodniopomorskim. Bank ten nie posiadał dokumentacji potwierdzającej wpłaty środków przez właścicieli 99 książeczek, nie było więc możliwe sprawdzenie prawidłowości wyliczenia części wypłaconych premii.

W okresie objętym kontrolą budżet państwa obciążały odsetki od niedokonanej w terminie refundacji premii gwarancyjnych. Płatności na rzecz banków z tego tytułu przekroczyły 108 mln zł. Izba wielokrotnie zwracała uwagę na negatywne konsekwencje, jakie pociąga za sobą niezapewnienie wystarczających środków budżetowych na spłatę zobowiązań wymagalnych.

Izba zwróciła też uwagę na brak regulacji określających sposób bieżącej kontroli prawidłowości wyliczania kwot zgłaszanych przez banki do refundacji z budżetu państwa z tytułu wypłaconych premii, a także zwrotu premii w sytuacji, gdy właściciel książeczki wycofał się z inwestycji stanowiącej podstawę wypłaty premii. Doprecyzowania wymagają też, z uwagi na złożony stan prawny, przepisy dotyczące nabywania nieruchomości, szczególnie określające czynności, których dokonanie uprawnia właściciela książeczki do otrzymania premii. Wprawdzie oddziały PKO BP SA stosowały jednakowe procedury przy udzielaniu premii, istnieje wszakże potrzeba uzupełnienia i uszczegółowienia istniejącej instrukcji lub stworzenia nowych regulacji. Procedury rozpatrywania wniosków o wypłatę premii wymagają zmiany, m.in. jeśli chodzi o sposób dokumentowania procesu inwestycyjnego uprawniającego do uzyskania premii oraz ustalanie zasad ponownej wypłaty premii w przypadku jej zwrotu.

Uporządkowanie powyższych kwestii jest istotne z tego względu, że 30 czerwca 2003 r. w PKO BP SA pozostawało do zlikwidowania prawie 1,9 mln książeczek. Według szacunków b. Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, przy obecnym tempie likwidacja tych książeczek, potrwa jeszcze ok. 20 lat.

16. Kontrola **zabezpieczenia i udostępniania państwowego zasobu archiwalnego oraz dokumentacji osobowej i placowej pracodawców** [por. zał. Nr 3, str. 46] wykazała, że archiwa właściwie wywiązywały się ze swych ustawowych zadań: zabezpieczenia, udostępniania, prowadzenia ewidencji i opracowywania zasobu archiwalnego, a także z nowej powinności – przechowywania dokumentacji osobowej i placowej pracodawców. Archiwa funkcjonowały w trudnych warunkach. Brak wystarczających środków na ich działalność miał niekorzystny wpływ na sposób i bezpieczeństwo przechowywania zbiorów.

^{6/} Przysługuje właścicielom mieszkaniowych książeczek oszczędnościowych wystawionych do 23 października 1990 r., a warunkiem jej otrzymania jest likwidacja książeczki i spełnienie określonych wymogów.

Niedoinwestowanie archiwów przejawiało się w złym stanie technicznym obiektów, nie pozwalało na wykonywanie niezbędnych remontów i prac adaptacyjnych. Uciążliwe rozproszenie bazy lokalowej utrudniało administrowanie i zwiększało koszty przechowywania zbiorów. Archiwalia magazynowane były w nieodpowiednich pomieszczeniach, w piwnicach lub na strychach budynków, niezgodnie z obowiązującymi normami.

Wyposażenie techniczne większości spośród 27 skontrolowanych archiwów zaspokajało wprawdzie elementarne potrzeby, jednak nie odpowiadało nowoczesnym standardom. W 15 archiwach, z powodu ograniczenia zatrudnienia, nie utworzono samodzielnych stanowisk lub sekcji ds. informatyki, w 11 nie zainstalowano serwerów sieciowych, a w 4 nie funkcjonowały nawet lokalne sieci komputerowe. W 2003 r. w archiwach użytkowano 15 baz danych, których opracowanie koordynowała Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych. Archiwa, wykorzystując dostępne na rynku oprogramowanie, tworzyły też własne bazy danych, które nie składały się jednak na spójny, zintegrowany system. Jedynie w pracowniach naukowych 12 archiwów umieszczono kamery monitorujące korzystających ze zbiorów. W 8 archiwach lub ich oddziałach nie zainstalowano elektronicznych systemów antywłamaniowych.

Zakres prac konserwatorskich był ograniczony, zaś skromnie wyposażone pracownie funkcjonowały w 22 archiwach. Tylko 14 z nich mikrofilmowało swoje zasoby i to w dalece niewystarczającym stopniu, nieprzekraczającym zazwyczaj kilku procent zbiorów.

Ewidencja zasobów była kompletna i bieżąco prowadzona. Gorzej przedstawiał się stan opracowania zbiorów. Był on zróżnicowany i kształtował się od ponad 18% w Piotrkowie Trybunalskim do 80% – we Wrocławiu. Wynikało to m.in. z braku wystarczającej liczby pracowników, obarczania ich rozlicznymi obowiązkami oraz przekazywania do archiwów akt w stanie nieuporządkowanym.

NIK podkreśliła konieczność zmiany opisanego stanu, tym bardziej że problematykę archiwów państwowych pominięto w przyjętej przez rząd *Narodowej strategii rozwoju kultury na lata 2004-2013*, mimo iż archiwa są ważnym elementem zachowania dziedzictwa narodowego.

17. Lepiej przebiegał proces finansowania z budżetu działalności kulturalnej i oświatowej. Zbadawszy **wykorzystanie środków publicznych na funkcjonowanie instytucji kultury prowadzonych przez samorządy województw** [por. zał. Nr 3, str. 89], NIK uznała, że większość kontrolowanych placówek prawidłowo wykorzystwała dotacje z budżetów pań-

stwa i samorządów wojewódzkich. Środki na dofinansowanie bieżących zadań własnych, związanych z prowadzeniem instytucji kultury, spożytkowano w całości i – z nielicznymi wyjątkami – zgodnie z przeznaczeniem. Tym niemniej w latach 2001-2002 sytuacja finansowa kontrolowanych instytucji kultury: muzeów, bibliotek, filharmonii i domów kultury, pogorszyła się. Wpływ na to miało ograniczenie dotacji i zmniejszenie się wpływów z działalności. W konsekwencji instytucje kultury ograniczały ofertę programową, rezygnując z części premier, spektakli, wystaw, zakupu nowych wydawnictw, a także remontów i inwestycji.

Spadek przychodów własnych wywołały, w znacznej mierze, niższe wpływy z reklam, od sponsorów oraz mniejsze przychody ze sprzedaży biletów, kartonów, programów, wydawnictw itp. W ocenie NIK, zjawisko to spowodowały też nieprawidłowości w gospodarowaniu mieniem: nieuzasadnione zwolnienia z czynszu najemców i dzierżawców, nieegzekwowanie odsetek za nieterminowe regulowanie należności, oraz wydawanie znacznych ilości bezpłatnych biletów i zaproszeń. W tej sytuacji utrzymywaniu oferty programowej na stałym poziomie nie sprzyjała także struktura wydatków, z uwagi na dominujący udział kosztów działalności bieżącej, na które składały się głównie wynagrodzenia stałych zespołów pracowniczych.

Niewystarczający był nadzór urzędów marszałkowskich nad instytucjami kultury. Nie były realizowane w całości plany kontroli, nie przestrzegano procedur postępowania kontrolnego, powierzchownie badano wydatki. Mimo tych uchybień, kontrole urzędów marszałkowskich ujawniły liczne nieprawidłowości, szczególnie w sferze zamówień publicznych. Niekiedy występował brak aktualnej dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, konta analityczne były prowadzone nierzetelnie, a ewidencja środków trwałych była niekompletna.

Zdaniem NIK, zarządy województw powinny dokonać przeglądu sieci instytucji kultury i przeanalizować, czy niezbędne jest istnienie większej liczby placówek o podobnym charakterze. Analiza taka powinna uwzględniać koszty utrzymania instytucji i uwarunkowania historyczne, miejscową tradycję i społeczne zainteresowanie prezentowaną działalnością.

Z dniem 1 stycznia 2004 r. weszła w życie *ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, ograniczająca m.in. dofinansowanie bieżących zadań własnych samorządów. Zakres tych zadań, a także sposób i tryb udzielania dotacji, miała określić Rada Ministrów. Do 31 maja 2004 r. nie wypełniła ona tej dyspozycji, mimo że do projektu ustawy dołączono projekt stosownego rozporządzenia. Zdaniem NIK,

przy wydaniu rozporządzenia Rada Ministrów powinna uwzględnić rolę, jaką pełnią określone zadania lub programy w realizacji polityki kulturalnej państwa.

18. Izba zakwestionowała natomiast prawidłowość *wykorzystania środków publicznych w dziedzinie kultury przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych* [por. zał. Nr 3, str. 38]. Dysponowano bowiem nimi, rozdzielano i rozliczano z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Jednostki spoza tego sektora, m.in. stowarzyszenia i fundacje, mogą otrzymywać dotacje celowe na realizację zadań zleconych jedynie na zasadach określonych w *ustawie o finansach publicznych*. Zadania powinny być zlecone na podstawie umowy, drogą wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*. Zasady te nie były przestrzegane ani przez Ministra Kultury, ani przez samorządy.

Tryb przyjmowania i rozpatrywania wniosków nie gwarantował jawności postępowania i równego traktowania podmiotów ubiegających się o dotacje. W ani jednej spośród skontrolowanych umów zawartych z tymi podmiotami, ministerstwo nie zabezpieczyło należycie interesów Skarbu Państwa i nie zagwarantowało gospodarnego wykorzystania środków. Rozliczenia dotacji akceptowało także wówczas, gdy zleceniobiorcy pobrali środki w nadmiernej wysokości, lub wydatkowali je niezgodnie z przeznaczeniem. Zdarzały się przypadki refundowania kosztów poniesionych na zadanie już zrealizowane. Część środków przekazanych stowarzyszeniom i fundacjom reprezentującym niektóre mniejszości narodowe miała charakter dotacji podmiotowych, nie zaś celowych. Finansowano z nich m.in. premie dla pracowników, eksploatację samochodów, amortyzację maszyn poligraficznych, energię, ogrzewanie, czynsz za drukarnię. Rozliczenia akceptowano na podstawie sprawozdań finansowych, bez sprawdzania dokumentów źródłowych.

Jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowych, naruszały niekiedy zasady jawności i równego dostępu do środków publicznych, akceptowały wnioski niekompletne, nie dysponowały pełną informacją o podmiotach ubiegających się o dotacje. Izba stwierdziła też brak wystarczającego nadzoru nad realizacją zadań i niestaranną weryfikację rozliczeń z dotacji.

Również u większości objętych kontrolą beneficjentów stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w wykorzystaniu dotacji celowych. Nieprawidłowo formułowano oferty, brakowało kalkulacji kosztów, informacji o zleceniobiorcy, dokumentów potwierdzających charakter jego działalności, a także

pełnej informacji o źródłach finansowania zadań. Niektóre dotowane podmioty spełniały rolę pośredników, przyznane środki przekazywały faktycznym wykonawcom zadań, zatrzymując ich część jako prowizję. Znaczna liczba skontrolowanych podmiotów rozliczała dotacje niewłaściwie. Czasem były to uchybienia formalne, np. brak daty sporządzenia dokumentu, ale rozliczano też koszty inne, niż określone w umowach lub podawano nierzetelne dane. W części jednostek nie wyodrębniono w ewidencji księgowej środków przekazanych na realizację zadań zleconych, dowody księgowe były niekompletne, zaś ewidencję prowadzono z naruszeniem zasad określonych w *ustawie o rachunkowości*.

Mając na uwadze nagminność uchybień i bez troskie traktowanie środków stanowiących dotacje celowe zarówno przez ich dysponentów jak i beneficjentów, NIK postulowała zmianę przepisów dotyczących przekazywania, wykorzystywania i rozliczania dotacji.

19. Nie stwierdzono istotnych uchybień w *organizacji i finansowaniu działalności dydaktycznej w państwowych wyższych szkołach zawodowych* [por. zał. Nr 3, str. 42]. Zwrócono natomiast uwagę na różnego rodzaju nieprawidłowości i wskazano okoliczności niekorzystnie wpływające na funkcjonowanie owych szkół.

Powstanie nowych w krajowym systemie szkolnictwa wyższego uczelni, tworzonych w miejscowościach oddalonych od centrów akademickich, dawało szanse zdobycia wyższego wykształcenia części młodzieży pozbawionej poprzednio takiej możliwości, bądź zmuszonej do korzystania z ofert uczelni komercyjnych. Ważnym atutem uczelni, poza ich lokalizacją, było również powiązanie oferowanych specjalności i kierunków z potrzebami regionów. W latach 1999-2003 szkoły te uważane były za atrakcyjną formę studiów, co przejawiało się w rosnącej liczbie studentów i prowadzonych specjalności. Od 2003 r. zainteresowanie nimi jednak zmalało. Ustalenia kontroli wskazują, że koncepcja krótszego, a więc tańszego kształcenia na poziomie licencjata lub inżyniera, nie dająca możliwości odbycia pełnych studiów magisterskich, nie spełniła oczekiwań młodzieży. Absolwenci uzupełniali więc wykształcenie na innych uczelniach, często w gorszych warunkach niż te, którymi dysponują państwowe wyższe szkoły zawodowe.

Obiekcie budziły warunki studiowania. Decyzje o utworzeniu szkół podejmowano na podstawie wniosków skierowanych do Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, w których lokalne władze m.in. deklarowały posiadanie odpowiednich warunków lokalowych i kadrowych. Deklaracje te często rozmijały się z rzeczywistością, a warunki, w jakich powsta-

wały i podejmowały działalność dydaktyczną skontrolowane szkoły, odbiegały – niekiedy rażąco – od deklarowanych. Utrzymanie się takiej sytuacji umożliwiało brak właściwego nadzoru ze strony MENiS, które ograniczało się do kontroli działalności komisji rekrutacyjnych, przestrzegania procedur odwoławczych i postępowania kwalifikacyjnego na I rok studiów. Warunki studiowania pogarszał niedostatek kadry o odpowiednich kwalifikacjach, której przyrost nie nadążał za wzrostem liczby studentów – o ile w roku 1999/2000 na jednego nauczyciela akademickiego przypadało 12 studentów, to po 4 latach już 25. Działalność dydaktyczną w skontrolowanych szkołach prowadzili głównie osoby zatrudnione w innych ośrodkach akademickich, zazwyczaj pracujące na dwóch lub więcej etatach.

Utrzymanie szkół obciążało głównie budżet państwa i studentów. Z biegiem czasu otrzymywały one coraz mniejsze dotacje. Nie sprawdziła się tym samym, mimo wcześniejszych zapewnień, koncepcja materialnego wspierania uczelni przez samorządy terytorialne i lokalne jednostki. W latach 1999-2003 sfinansowały one zaledwie 0,3% przychodów skontrolowanych szkół.

Zdaniem NIK, w celu usprawnienia procedur związanych z tworzeniem państwowych wyższych szkół zawodowych, a także dla wyeliminowania nieprawidłowości, niezbędne jest szczegółowe określenie zasad i trybu ich powoływania, a także rygorystyczne egzekwowanie deklarowanych warunków kształcenia.

20. Izbę zaniepokoił stan *organizacji oraz finansowania dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli* [por. zał. Nr 3, str. 39]. Wykonywanie tego zawodu wymaga ciągłego podwyższania kwalifikacji ogólnych i zawodowych. Zgodnie z *ustawą – Karta Nauczyciela*, nauczyciel wręcz obowiązany jest dbać o własny rozwój intelektualny i stale podnosić swą wiedzę. Z ustaleń kontroli wynika, że nie zostały im jednak stworzone warunki sprzyjające wypełnieniu tej powinności.

Od 1999 r., w związku z reformą oświaty, w procesie tym uczestniczą centralne i wojewódzkie placówki doskonalenia nauczycieli. W organizacji i finansowaniu ich działalności miały jednak miejsce liczne nieprawidłowości. Placówki wojewódzkie m.in. w zbyt dużym stopniu nastawiały się na wykonywanie zadań dodatkowych, opłacanych przez uczestników szkoleń, kosztem obowiązkowych zadań statutowych. Właśnie odpłatność stała się jedną z barier ograniczających nauczycielom dostęp do specjalistycznych szkoleń w dziedzinie wychowania i profilaktyki, bardzo potrzebnych w sytuacji narastania zachowań patologicznych wśród uczniów. Tematyka

ta została potraktowana marginalnie również w planach jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego.

Środki wyodrębnione w budżetach skontrolowanych jednostek administracji publicznej na dofinansowanie dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli wydatkowano zgodnie z przyjętymi kierunkami, m.in. na sfinansowanie studiów podyplomowych i refundację dopłat do czesnego studiującym nauczycielom, organizację doradztwa metodycznego oraz działalność powiatowych i gminnych placówek doskonalenia nauczycieli. Większość jednostek samorządowych gospodarowała jednak tymi środkami nieprawidłowo. Nie opracowano m.in. rocznych planów dofinansowywania poszczególnych form doskonalenia zawodowego nauczycieli, wadliwe okazały się też kryteria podziału wyodrębnionych środków między szkoły i placówki oświatowe. W rezultacie część środków nie została wykorzystana. Stwierdzono ponadto, że niektóre jednostki samorządowe, prowadzące szkoły i placówki oświatowe, w ogóle nie wyodrębniły w budżetach środków na dofinansowanie dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli, lub wydzieliły je w wysokości niższej od 1% środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli w danym roku, co gwarantuje *Karta Nauczyciela*.

Za niezadowolający uznano nadzór pedagogiczny: Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu nad centralnymi placówkami doskonalenia nauczycieli, kuratorów oświaty nad pozostałymi placówkami – publicznymi i niepublicznymi, zaś ich dyrektorów – nad pracą konsultantów. Nie wszystkie zadania nałożone na wymienione placówki zostały zrealizowane w całości. Dotyczyło to zwłaszcza mierzenia jakości ich pracy. Mimo upływu 4 lat od wejścia w życie przepisów obligujących organy nadzoru pedagogicznego do planowania, organizowania i mierzenia jakości pracy nadzorowanych szkół i placówek, nie odnotowano w tej dziedzinie znaczącego postępu.

W ocenie NIK, szansę poprawy pracy wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli stwarza obowiązująca od stycznia 2004 r. ich akredytacja, mająca stanowić potwierdzenie, że działalność danej placówki prowadzona jest na zadowalającym poziomie.

21. NIK, kontrolując sposób *wykorzystania pracowni komputerowych w szkołach* [por. zał. Nr 3, str. 45] uznała, że Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu należycie wywiązało się z zadania, jakim było wyposażenie szkół w sprzęt komputerowy i oprogramowanie, gospodarnie wykorzystywało posiadane środki i rzetelnie się z nich rozliczało. W efekcie, liczba szkół z pracowniami komputerowymi zwiększyła się w ciągu 4 lat z 8 tys. do ponad 18 tys. Po-

trzeby w dziedzinie informatyki uwzględniono również w podstawach programowych i ramowych planach nauczania, a kuratoria oświaty i dyrektorzy szkół podejmowali starania o wszechstronne wykorzystanie informatyki w działalności dydaktycznej.

Jednak środki przeznaczone na te działania nie zaspokajały rosnących potrzeb, zarówno jeśli chodzi o informatyzację samego procesu dydaktycznego, jak i o przygotowanie uczniów do posługiwania się komputerem. Jedną z trudniejszych do przełamania barier był też brak wystarczającej ilości sprzętu. Nie wszystkie szkoły posiadały takie pracownice – miało je 68% szkół podstawowych, 77% gimnazjów i ok. 30% szkół ponadgimnazjalnych. Sytuację pogarszało szybkie starzenie się technologiczne sprzętu komputerowego, zwłaszcza w pracowniach organizowanych najwcześniej, tj. w latach 1998-2000.

Barier takich było więcej. Typowe pracownice, zakupione centralnie, składały się z 9 stanowisk uczniowskich i komputera nauczycielskiego, stanowiącego jednocześnie serwer sieci komputerowej pracowni. Liczba komputerów nie była jednak dostosowana do średniej liczby uczniów w klasie, która w publicznych szkołach podstawowych wynosiła nieco ponad 20, zaś w gimnazjach, gdzie powstawało najwięcej pracowni – około 24. Ta niezgodność utrudniała prowadzenie zajęć. W większości skontrolowanych szkół pracownice służyły przy tym głównie do nauczania informatyki, zaś innych przedmiotów okazjonalnie. Posiadany przez szkoły sprzęt komputerowy i łącza internetowe nie były więc w pełni wykorzystywane. Kilka pracowni wynajęto innym podmiotom, zaś komputery, przeznaczone do celów dydaktycznych, służyły niekiedy szkolnej administracji.

Brakowało nauczycieli przygotowanych do prowadzenia zajęć z informatyki, a także do posługiwania się technikami informatycznymi w nauczaniu innych przedmiotów. Mimo że prawie połowa nauczycieli 33 skontrolowanych szkół uczestniczyła w szkoleniach i kursach, ich umiejętności były zazwyczaj niewystarczające do prowadzenia zajęć z wykorzystaniem pracowni komputerowej. Posługiwanie się komputerem nie sprawiało żadnych trudności jednej trzeciej badanych, połowa miała różnego rodzaju kłopoty, co siódmy korzystał z komputera wyłącznie z pomocą innej osoby, zaś kilka procent w ogóle nie potrafiło się posługiwać tym narzędziem.

Winę za taki stan rzeczy ponosił częściowo resort edukacji, który do czasu zakończenia kontroli nie ustalił standardów określających zasób umiejętności niezbędnych do posługiwania się sprzętem komputerowym przez nauczycieli. W ocenie NIK, ich brak utrudniał uznanie owych umiejętności za niezbędne do awansu na kolejne stopnie nauczycielskie,

a także zobowiązanie uczelni kształcących nauczycieli do uwzględnienia w programach zajęć znajomości informatyki i stosowania technik informatycznych w nauczaniu.

22. Badając *wykorzystanie środków publicznych na szkolnictwo artystyczne* [por. zał. Nr 3, str. 43], wyasygnowanych w latach 2002-2003 na działalność szkół prowadzonych przez Ministra Kultury, Izba ustaliła, że nieprawidłowości i uchybienia w znacznej części były konsekwencją niedostatku środków. Z tego powodu szkoły zaciągały zobowiązania przekraczające limity określone w planach wydatków, naruszając dyscyplinę finansów publicznych, a bieżącą działalność finansowały niekiedy ze środków specjalnych, co z kolei stanowiło naruszenie *ustawy o systemie oświaty*. Kwoty przeznaczone na remonty nie zaspokajały potrzeb, toteż stan techniczny i sanitarny 16 spośród 39 objętych kontrolą szkół nie był zadowalający. Podobnie było ze środkami na inwestycje – w 2003 r. zakończenie budowy 12 szkół i placówek artystycznych finansowanych przez Ministra Kultury wymagało nakładów w wysokości 31 mln zł, tymczasem w ustawie budżetowej na 2002 r. w ogóle nie przewidziano dotacji na ten cel, zaś w następnym roku przeznaczono 5,2 mln zł.

W części szkół brakowało środków dydaktycznych oraz przyborów i materiałów dla nauczycieli. Z roku na rok malały kwoty przeznaczone na pomoc dla uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. W badanym okresie uwzględniono tylko 11% złożonych w tej sprawie wniosków.

Szwankował też rozdział środków. W 2002 r. 40 jednostkom samorządu terytorialnego przekazano, w ramach subwencji, 31,7 mln zł na finansowanie szkół artystycznych, które równolegle otrzymywały dotacje z budżetu Ministra Kultury. Z kolei Centrum Edukacji Artystycznej przekazywało dotacje jednostkom spoza sektora finansów publicznych i jednostkom szkolnictwa artystycznego prowadzonym przez Ministra Kultury, mimo że jako dysponent trzeciego stopnia środki te mogło przeznaczyć jedynie na pokrycie własnych potrzeb.

W wyniku niedostatecznego nadzoru, w 2003 r. o 7 mln zł przekroczone zaplanowane w ustawie budżetowej środki na wynagrodzenia dla pracowników nie będących nauczycielami. W znacznej części skontrolowanych szkół nie były przestrzegane przepisy o rachunkowości oraz o zamówieniach publicznych, w sprawozdaniach budżetowych zamieszczano dane niezgodne z ewidencją księgową, posiadane środki wydatkowane niekiedy niecelowo i niegospodarnie.

Minister Kultury i dyrektor Centrum Edukacji Artystycznej nie zapewnili też właściwego nadzoru pedagogicznego nad szkołami artystycznymi, szczególnie jeśli chodzi o jakość ich pracy. Wiele skontrolowanych szkół zatrudniało

nauczycieli bez wymaganych kwalifikacji. Tylko w co trzeciej szkole dyrektorzy sporządzili plany doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Zdaniem NIK, ustalenia kontroli wskazują, że niezbędne jest opracowanie wieloletniego programu rozwoju szkolnictwa artystycznego, określającego m.in. potrzeby kształcenia, bazę materialną i dydaktyczną oraz skorelowane z nimi zapotrzebowanie na środki publiczne.

23. Na ogół pozytywnie ocenione zostało *funkcjonowanie szkół mniejszości narodowych i etnicznych* [por. zał. Nr 3, str. 44], w których nauką rodzimego języka objęto w roku szkolnym 2003/2004 49 tys. uczniów należących do mniejszości narodowych: białoruskiej, litewskiej, niemieckiej, słowackiej i ukraińskiej oraz etnicznych łemkowskiej i kaszubskiej, stanowiących 0,8% ogółu uczniów w Polsce. Ponadto w kilkudziesięciu szkołach zorganizowano dodatkowe zajęcia dla uczniów romskich.

Nauczanie języków, historii i kultury kraju pochodzenia stanowi jeden z najważniejszych czynników służących zachowaniu i rozwijaniu poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej. Minister Edukacji Narodowej i Sportu w tym właśnie duchu organizował kształcenie uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych, zaś szkoły prowadziły dla tych grup uczniów pozalekcyjne zajęcia, m.in. artystyczne, a także współpracowały z organizacjami mniejszości.

Realizacja wspomnianych przedsięwzięć nie przebiegała jednak bezbłędnie. Minister nie wspierał w wystarczającym stopniu mniejszości w opracowywaniu programów nauczania języków oraz historii i geografii kraju ich pochodzenia. Wsparcie to nie odpowiadało ani skali potrzeb, ani wprowadzonym wymogom odbywania zajęć ze wspomnianych przedmiotów na podstawie programów nauczania i podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego. Od czasu zreformowania systemu oświaty w 1999 r., dopuszczono 19 programów dla szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych, gdy potrzebnych było co najmniej 58. Część szkół posługiwała się zatem programami nauczania i podręcznikami nie posiadającymi wymaganego dopuszczenia. Również dyrektorzy szkół nie dołożyli starań, aby z pomocą kuratorów oświaty, wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli i organizacji mniejszości opracować programy własnymi siłami.

W statutach części badanych szkół mniejszości nie określono, lub określono je w sposób ogólnikowy, celów i zadań związanych z podtrzymywaniem poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej oraz zasad organizacji nauczania. W kilku placówkach nauka języka mniejszości i inne zajęcia służące podtrzymywaniu tożsamości prowadzono bez

wymaganych *ustawą o systemie oświaty* wniosków, złożonych przez rodziców (opiekunów), albo uczniów, którzy ukończyli 16 lat. Kilkanaście szkół podało w sprawozdaniach GUS niezrzetelne dane o liczbie uczniów, co wpłynęło na zawyżenie naliczonej subwencji oświatowej. Niezadowolający był także nadzór wszystkich szczebli.

Zdaniem NIK, resort edukacji powinien rozważyć opracowanie strategii rozwoju oświaty mniejszości, zaś kuratorzy powinni wspomagać szkoły, m.in. uwzględniając w programach doskonalenia nauczycieli i w organizacji mierzenia jakości pracy szkół mniejszości – potrzebę zachowania i rozwijania ich tożsamości narodowej, etnicznej i językowej.

24. Mierne rezultaty przyniosły działania gmin związane z zapewnieniem wychowania przedszkolnego. Takie wnioski wynikają z kontroli *zasiegu wychowania przedszkolnego* [por. zał. Nr 3, str. 41], przeprowadzonej w 40 gminach w związku z wprowadzeniem obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego 6-latków. We wszystkich badanych gminach ustalono liczbę dzieci, które podlegają temu obowiązkowi. Zaplanowano też środki na ich ewentualne dowożenie. W połowie gmin opracowano projekty uchwał w sprawie sieci placówek wychowania przedszkolnego. Gorzej przedstawiał się natomiast zasięg tego wychowania w odniesieniu do młodszych dzieci.

W skontrolowanych gminach poza oddziaływaniem instytucjonalnego wychowania przedszkolnego pozostawała ponad połowa dzieci w wieku 3-5 lat, w tym aż 80% dzieci z gmin wiejskich. Wprawdzie praktycznie wszystkie zgłoszone dzieci zostały przyjęte do przedszkoli lub szkolnych klas zerowych, jednak wskutek związanych z tym kosztów, a także zbyt dużych odległości, wielu rodziców nie posyłało do nich swoich dzieci. W części gmin z powodu malejącej liczby chętnych i rosnących kosztów utrzymania likwidowano przedszkola, a edukację sześciolatków przejmowały przedszkola niepubliczne i oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych. Niekiedy sieć placówek ograniczała się wyłącznie do oddziałów zerowych w szkołach podstawowych – w 5 spośród 24 gmin wiejskich nie funkcjonowało żadne przedszkole.

Pozytywną ocenę wystawiło przedszkolom 90% rodziców ankietowanych podczas kontroli. Podkreślali m.in. fachowość i zaangażowanie kadry, przyjazną atmosferę, różnorodność zajęć. Większość ankietowanych – i to zarówno w gminach miejskich jak i wiejskich – skłonna była płacić za dodatkowe zajęcia: język angielski, rytmikę, ćwiczenia korekcyjne, zajęcia plastyczne i teatralne, naukę pływania, gry na instrumentach, zajęcia komputerowe. Zdaniem znacznej części respon-

dentów wysokość opłat, mimo że na ogół umiarkowana, uniemożliwiała jednak posyłanie dzieci do przedszkola mniej za możliwym rodzinom.

NIK negatywnie oceniła nadzór gmin nad finansami i działalnością administracyjną placówek wychowania przedszkolnego oraz niewystarczające współdziałanie skontrolowanych gmin z kuratorami oświaty. Gminy przekazywały im wprawdzie do zaopiniowania arkusze organizacji placówek wychowania przedszkolnego, ale w co trzeciej gminie współpraca na tym się kończyła, zaś w 5 gminach uwag kuratorów nie uwzględniono.

W części gmin statuty przedszkoli i szkół nie określały m.in. zasad rekrutacji, odpłatności za przedszkole i wyżywienie pracowników, czasu zajęć i statusu prawno-organizacyjnego placówki. W 11 gminach nie zapewniono oddziałom przedszkolnym, do których uczęszczali dzieci sześciolatnie, realizacji podstawy programowej w wymiarze 5 godzin dziennie. W 16 gminach przekroczono dopuszczalne limity liczby dzieci w oddziale przedszkolnym.

W ocenie NIK, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu powinno opracować i wcielić w życie program wychowania przedszkolnego, z jednej strony wyrównujący szanse edukacyjne dzieci – szczególnie ze środowisk wiejskich – z drugiej zaś uświadamiający rodzicom i władzom gminnym znaczenie edukacji przedszkolnej.

25. Odmienne ocenila NIK *organizację i warunki realizacji wychowania fizycznego w szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie województwa łódzkiego* [por. zał. Nr 3, str. 90]. Izba ustaliła, że kontrolowane szkoły zaplanowały takie zajęcia w wymiarze czasowym i w formach zgodnych z obowiązującymi przepisami, jednakże w części szkół plan ten nie został w całości urzeczywistniony, a proces nauczania nie był dokumentowany w sposób właściwy.

Z zajęciami kolidowały niekiedy szkolne uroczystości oraz obchody świąt państwowych i rocznic, a jednym z powodów niepełnej realizacji planów lekcji wf. było uczestniczenie dzieci w tych uroczystościach oraz zajmowanie sal gimnastycznych

na imprezy i poprzedzające je próby. Z kolei nieścisłości w dokumentacji, wybór niewłaściwych programów nauczania, brak planów lekcyjnych lub występujące w nich błędy wynikały, zdaniem NIK, z niskiego poziomu wiedzy części nauczycieli, mimo iż w zdecydowanej większości posiadali oni wymagane uprawnienia.

Nadzór pedagogiczny sprawowany przez dyrekcje szkół ograniczał się zazwyczaj do formalnej hospitacji zajęć wf., nie starano się natomiast wskazywać i eliminować błędów w programowaniu, planowaniu i prowadzeniu tych zajęć. Nie wiele lepszy skutek odniósł nadzór miejscowego kuratorium oświaty nad szkołami, który sprowadzał się głównie do opiniowania nadesłanych arkuszy organizacyjnych. Kuratorium nie dysponowało jednak wystarczającą liczbą wizytatorów, każdy z nich nadzorował 25-35 szkół, nie zaś 14, jak stanowiło odnośne rozporządzenie MEN, a ich nadzór obejmował wszystkie przedmioty nauczania.

NIK krytycznie oceniła stan bazy sportowej. Wśród 12 kontrolowanych szkół, 2 nie miały sali gimnastycznej, w jednej wykorzystano zaadaptowaną na ten cel salę lekcyjną, w 4 zajęcia prowadzono w warunkach zagrażających zdrowiu uczniów, kolejne 2 szkoły nie dysponowały boiskiem. Sprzęt i urządzenia sportowe użytkowane przez szkoły pochodziły głównie z lat 1980-1990 i nie miały certyfikatów bezpieczeństwa.

W części szkół nie zorganizowano prawidłowo opieki medycznej nad uczniami, co m.in. utrudniało kwalifikowanie uczniów do odpowiednich grup ćwiczebnych. Było to jedną z przyczyn niewłaściwej organizacji gimnastyki korekcyjno-kompensacyjnej. Stwierdzono też, że niektórzy nauczyciele wf. i nauczania początkowego, prowadzący zajęcia motoryczno-ruchowe w klasach I-III, nie odbyli kursu pomocy przedlekarskiej.

Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę podjęcia, w tej zaniedbywanej dotychczas sferze, działań systemowych usprawniających organizację oraz zapewniających właściwe warunki wychowania fizycznego w szkołach podstawowych i gimnazjach.

Restrukturyzacja gospodarki

2.

Wprowadzenie

**Omówienie
wyników
ważniejszych
kontroli**

Wprowadzenie

Zmiany strukturalne w polskiej gospodarce, wraz z zarządzaniem publicznym majątkiem, stanowią stały przedmiot zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Badania w tej dziedzinie należą do ustawowych powinności NIK. Kontrolując szeroki krąg zróżnicowanych podmiotów, Izba skupia uwagę na przemianach własnościowych i strukturalnych zachodzących w przedsiębiorstwach i całych branżach. Badane jest m.in. przygotowanie podmiotów do prywatyzacji, sposób ich wspierania w razie konieczności pomocą publiczną, przebieg procesów restrukturyzacyjnych, a także ich efekty. W dziedzinie bieżącego gospodarowania majątkiem publicznym badane jest przede wszystkim zarządzanie mieniem państwowym i samorządowym, gospodarka finansowa przedsiębiorstw, spółek z udziałem Skarbu Państwa i agencji, przy czym szczególną uwagę zwraca się na zobowiązania finansowe zaciągnięte przez te podmioty, a także na tworzenie i funkcjonowanie spółek powiązanych kapitałowo i organizacyjnie z sektorem prywatnym.

Badania przekształceń własnościowych dowodzą, iż procesy te od początku transformacji ustrojowej nie przebiegają właściwie. Uwikłane w spory, prowadzone według zmieniających się założeń i strategii, działania restrukturyzacyjne wloką się latami, a często nie mogą doczekać się finału. Przedłużanie się tych procesów niejednokrotnie stawiało w trudnej sytuacji poddawane takiej kuracji podmioty. Restrukturyzowane przedsiębiorstwa w tym przejściowym okresie traciły kontrahentów i dotychczasową pozycję na rynku, malała ich wartość. Dla wielu firm oznaczało to pogłębienie się ich problemów, z których wydobyć je miały właśnie przekształcenia.

Trudności te mogą mieć przyczyny głębsze, niż tylko brak kompetencji, opieszałość, zaniedbywanie obowiązków i inne krytykowane powszechnie uchybienia w pracy administracji. Przebieg kolejnych procesów restrukturyzacyjnych utwierdzać może w przekonaniu o obawach przed podejmowaniem decyzji, które naruszają czyjeś interesy, zostaną oprotetowane, albo też uznane za wyprzedaż narodowego majątku. Warto zauważyć, że podnoszone zarzuty, jeśli dotyczyły nie samej idei prywatyzacji, lecz poszczególnych przypadków, często były niepozbawione podstaw. Dowiodły tego liczne kontrole, które ujawniły różnego rodzaju nieprawidłowości, poczynawszy od uchybień formalnych, po sytuacje wskazujące na prawdopodobne zaistnienie korupcji lub zagrożenie interesu publicznego. Nieprawidłowości ujawnionych podczas kontroli NIK nie można jednak generalizować. Kontrole prowadzone były częściej i wnikliwiej tam, gdzie pojawiały się wątpliwości, istniało zagrożenie dla przebiegu przekształceń własnościowych lub rozlegały się protesty, niż tam, gdzie wszystko szło w zgodzie z przepisami i społecznym interesem.

Kontrole gospodarowania majątkiem publicznym po raz kolejny pozwoliły stwierdzić, że nadal interes Skarbu Państwa nie jest dostatecznie chroniony. Brakuje troski o powierzone mienie, staranności i rzetelności w podejmowanych działaniach. Nieprawidłowości mają miejsce często przy biernej postawie przedstawicieli administracji, organów założycielskich i rad pracowniczych. Znaczną część odpowiedzialności za niegospodarność ponoszą również organy państwa, ze względu na niewywiązywanie się z nadzorczych i kontrolnych obowiązków oraz nieprzeciwdziałanie przypadkom naruszenia prawa.

Daje się też zaobserwować zjawisko realizowania interesów grupowych i indywidualnych kosztem publicznego majątku. Zazwyczaj dzieje się to w formalnej zgodzie z przepisami, okoliczności wskazują jednak, iż prawo jest interpretowane zbyt dowolnie, wbrew intencjom ustawodawcy, a powstawanie, utrzymywanie i działalność niektórych podmiotów jest wręcz niecelowe i niegospodarne. Niepokój może budzić funkcjonowanie części spółek akcyjnych, pasywnych na majątku podmiotów państwowych. Przynoszą one straty lub minimalne zyski, nieadekwatne do zainwestowanego kapitału. Podobne wątpliwości dotyczą zaangażowania kapitałowego przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w spółki prawa handlowego. Mnożenie się spółek-córek tworzy labirynt powiązań, w którym rozmywają się kompetencje i odpowiedzialność, a nadzór nad zaangażowanym w spółki publicznym majątkiem staje się iluzoryczny.

Fakty te determinują ocenę Izby: mienie Skarbu Państwa nie jest właściwie chronione. Zakończone w 2004 r. kontrole nie zmieniły tej krytycznej oceny co do większości opisanych wyżej zjawisk i procesów, szczególnie jeśli chodzi o kwestie związane z restrukturyzacją. Jest to konstatacja tym bardziej niepokojąca, że badane były branże i przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla polskiej gospodarki.

Omówienie wyników ważniejszych kontroli

1. Niewłaściwie, zdaniem NIK, przebiegały **przekształcenia organizacyjne w górnictwie węgla kamiennego w latach 2002-2003** [por. zał. Nr 3, str. 82], prowadzone według *Programu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2003-2006 z wykorzystaniem ustaw anty-kryzysowych i zainicjowaniem prywatyzacji niektórych kopalń*. Reorganizacji, przewidującej powstanie Kompanii Węglowej SA w drodze przeniesienia do Państwowej Agencji Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego SA kopalń i zakładów spółek węglowych: gliwickiej, rudzkiej, nadwiślańskiej, rybnickiej i bytomskiej, dokonano na podstawie błędnych założeń. Przyjęcie terminów uniemożliwiających rzetelne przeprowadzenie zmian, nieokreślenie szczegółowych zasad ich wprowadzenia i niewystarczający nadzór Ministra Gospodarki, przyczyniły się do powstania nieprawidłowości, zaś realizacja programu prowadziła do naruszenia interesów wierzycieli spółek węglowych.

Spółki nie przeprowadziły restrukturyzacji finansowej. Nieustalenie szczegółowych zasad przeniesienia własności przedsiębiorstw spółek stwarzało pole do dowolnej interpretacji, które spośród składników majątkowych, do czasu zakończenia postępowań oddłużeniowych i restrukturyzacyjnych, powinny nadal pozostać ich własnością. W rezultacie, po przeniesieniu własności kopalń, głównym przedmiotem działalności spółek było wydzierżawianie, m.in. Kompanii Węglowej, posiadanego nadal majątku, a także sprzedaż zgromadzonych wcześniej zapasów węgla.

Zastrzeżenia wzbudziła wycena nabytego przez Kompanię majątku. Jego wartość została zaniżona do wysokości kwot zapisanych w programie i w umowach zbycia. Zdaniem NIK, wycena służyła nie tyle określeniu wartości rynkowej przedsiębiorstw, co raczej ustaleniu wartości akceptowanych przez strony zawieranych umów, a także Ministrów Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz Skarbu Państwa. Jej celem było wyznaczenie górnej granicy odpowiedzialności Kompanii Węglowej wobec wierzycieli, a pośrednio, także kwoty niezbędnego dokapitalizowania Kompanii przez Skarb Państwa. Zaniżenie wartości nabytych składników majątkowych oznaczało w konsekwencji zaniżenie naliczanych w Kompanii kosztów amortyzacji, odpisów na fundusz likwidacji zakładu górniczego, a także wysokości uiszczanego przez Kompanię podatku od nieruchomości, co spowodowało nieuzasadnione pomniejszenie dochodów gmin górniczych. Na dodatek, w umowach zbycia z lutego 2003 r., oparto się na wycenie przedsiębiorstw dokonanej na koniec 2002 r., mimo że póź-

niejsze działania spółek spowodowały obniżanie wartości ich majątku obrotowego o 444 mln zł.

Nieprowadzenie realizowanej w 2003 r. restrukturyzacji finansowej branży górniczej zrodziło potrzebę znalezienia nowych rozwiązań – wprowadzonych *ustawą o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006* – oraz korekty podstawowych zamierzeń restrukturyzacyjnych, jaką Rada Ministrów przyjęła w kwietniu 2004 r. Odejście od realizacji poprzedniego programu, mimo nieosiągnięcia zapisanych w nim celów i zastąpienie go nowym, zakładającym zastosowanie innych rozwiązań, w pełni potwierdza wadliwość procesu przekształceń organizacyjnych w górnictwie węgla kamiennego w latach 2002-2003.

W związku z wprowadzeniem w 2004 r. zasadniczych zmian w zasadach restrukturyzacji oraz podjęciem przez Zarząd Kompanii działań zmierzających do urealnienia wartości nabytych aktywów i skorygowania innych błędów, do jakich doszło w trakcie nabywania przedsiębiorstw spółek, po zakończeniu kontroli NIK sformułowała jedynie wnioski o charakterze porządkowym.

2. Ustalenia kontroli **funkcjonowania spółek restrukturyzacji kopalń, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania dotacji budżetowych otrzymywanych w latach 2000-2003** [por. zał. Nr 3, str. 84], stały się podstawą krytycznej oceny organizacji prowadzonego w tym czasie procesu likwidacji kopalń. Przyjęte rozwiązania utrudniały właściwą koordynację przedsięwzięć, nie sprzyjały też oszczędnemu wydatkowaniu środków dotacji budżetowych. NIK docenia fakt, że badane procesy przebiegały w stosunkowo szybkim tempie, co korzystnie wyróżniało je na tle podobnych działań prowadzonych w innych krajach europejskich, jednak tempo restrukturyzacji nie może stanowić usprawiedliwienia dla wielu poczynań nieracjonalnych i nieefektywnych.

Program restrukturyzacji górnictwa realizowano niekonsekwentnie. Przewidywał on możliwość dwojakiej organizacji procesów likwidacji kopalń – utworzenie w tym celu jednego podmiotu, lub kilku, po jednym dla każdej ze spółek. Faktycznie zastosowano jeszcze inne rozwiązanie. Powstały dwie spółki – jedna z nich objęła 11 likwidowanych kopalń Bytomskiej Spółki Węglowej, druga 15 kopalń pozostałych spółek – a dodatkowo niektóre z likwidowanych kopalń pozostały poza tymi strukturami, prowadząc proces restrukturyzacji samodzielnie. W ocenie NIK, realizowanie tego samego zadania przez zbyt wiele podmiotów niepotrzebnie zwiększało koszty, nie sprzyjało też właściwej organizacji procesów likwidacji.

Kopalnie nie były likwidowane w kolejności wynikającej z rachunku ekonomicznego. Brak systemowego podejścia

2.

powodował, że niekiedy eksploatacja jednej czynnej kopalni pociągała za sobą kosztowne odwadnianie kilku pobliskich, uprzednio zlikwidowanych. Zdaniem NIK, finansowanie z dotacji budżetowych pompowania wód w zlikwidowanych kopalniach prowadziło do pośredniego dotowania wydobycia węgla z kopalń czynnych, w tym także należących do prywatnych przedsiębiorców. Nieopracowanie kompleksowej analizy połączeń hydrogeologicznych między kopalniami na Górnym Śląsku i Zagłębiu świadczył – zdaniem NIK – o niewłaściwym przygotowaniu procesu likwidacji kopalń.

NIK zakwestionowała stosowany przez podmioty prowadzące likwidację kopalń sposób klasyfikowania przychodów z likwidacji. Zaliczały one do nich jedynie wartość odzyskanych materiałów przyjmowanych do magazynu i przychody uzyskane z ich sprzedaży. Nie włączyły do nich natomiast przekraczających 800 mln zł przychodów ze sprzedaży, wydzierżawiania i wynajmowania majątku likwidowanych kopalń, co było o tyle istotne, że przychody z likwidacji pomniejszały wysokość dotacji budżetowych.

Działalność obydwu spółek prowadzących restrukturyzację formalnie przebiegała według programów i rocznych planów likwidacji kopalń, zaakceptowanych przez ministra właściwego ds. gospodarki. Jednakże, jak ustalono, dokumenty te, a zwłaszcza plany roczne, były ex post dostosowywane do faktycznego wykonania zadań i wielokrotnie aktualizowane, nawet w ostatnich dniach roku. Jedną z przyczyn nieprawidłowości był nieskuteczny nadzór Ministerstwa Gospodarki i Pracy nad likwidacją kopalń. Działania resortu związane z udzielaniem dotacji ograniczały się głównie do uruchamiania kolejnych rat zaliczek. W ocenie NIK, sprawując nadzór w niewystarczającym stopniu uwzględniano wyniki analiz efektywności wykorzystania dotacji, uwidoczniło się też niezharmonizowanie podejmowanych działań.

3. Restrukturyzacja własnościowa przedsiębiorstw sektora naftowego [por. zał. Nr 3, str. 26] stała się przedmiotem zainteresowania NIK zarówno ze względu na znaczenie tego sektora dla gospodarki kraju i jego udział w dostarczaniu wpływów budżetowi państwa oraz budżetom gmin, jak i z uwagi na fakt, iż prowadzone od wielu lat procesy prywatyzacyjne w tym sektorze ciągle dalekie są od sfinalizowania. W ocenie NIK, zasadniczy wpływ na ich przewlekłość miał sposób konstruowania oraz realizacji rządowych programów restrukturyzacji i prywatyzacji podmiotów należących do tego sektora. W ciągu 15 lat, jakie upłynęły od początków transformacji ustrojowej w Polsce, nie została opracowana spójna i realistyczna koncepcja tego procesu, zaś kolejne rządowe programy restrukturyzacyjne nie były w pełni realizowane.

Spośród 10 spółek sektora naftowego działających z udziałem Skarbu Państwa, w badanym okresie (lipiec 2000 r. – wrzesień 2003 r.) przekształcenia zakończono jedynie w **Dyrekcji Eksploatacji Cystern**. Nie zrealizowano ani jednego z przewidzianych programami rządowymi scenariuszy prywatyzacji PKN ORLEN, mimo podejmowanych prób oraz poniesienia znacznych kosztów, nie doszła do skutku prywatyzacja Rafinerii Gdańskiej. Nie powiodły się również działania prywatyzacyjne w stosunku do trzech rafinerii południowych: Jasło, Glimar i Czechowice. Nie został też sfinalizowany proces sprzedaży spółki Naftobazy, ani prywatyzacji spółki **Petrobaltic**. Do czasu zakończenia kontroli, w sferze projektów pozostały postanowienia *Strategii dla przemysłu naftowego w Polsce* z 2002 r., dotyczące zwiększenia kontroli nad mającą istotne znaczenie dla sektora naftowego spółką **Naftoport w Gdańsku**.

Sytuacji nie poprawiło przekazanie części zadań należących do państwa spółce Nafta Polska, ponieważ stworzono pośrednie ogniwo między sektorem naftowym a resortem odpowiedzialnym za jego restrukturyzację. NIK zakwestionowała zasadność powierzenia spółce prawa handlowego zadań należących do administracji państwowej, ponieważ rościć to może konflikt interesów między polityką tego podmiotu a celami, jakie zamierza osiągnąć rząd. Nie bez znaczenia są również wysokie koszty utrzymania Nafty Polskiej, a także trudności z rozliczaniem efektów finansowych prywatyzacji, które spółka uznała za swoje przychody, zamiast przekazać je Skarbowi Państwa.

4. W ciągu 4 lat trwania prowadzonej od 2000 r. restrukturyzacji finansowej PKP SA [por. zał. Nr 3, str. 33] nie udało się zrationalizować struktury organizacyjnej, uporządkować sfery zarządzania, a w ślad za tym – powstrzymać narastającego kryzysu ekonomicznego, ani doprowadzić do uzyskania przez spółki Grupy PKP płynności finansowej. Na ich trudną i ciągle pogarszającą się sytuację finansową wskazuje szybkie tempo wzrostu zadłużenia. Zobowiązania spółek Grupy PKP w latach 2001-2003 wzrosły z 10,4 mld zł do 18,1 mld zł, zaś kapitał własny zmniejszył się z 11,4 mld zł do 6,1 mld zł.

Stanowiącą podstawę podjętej przebudowy, ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” przewidywała trzy etapy przekształceń PKP. Jak dotychczas, praktycznie zakończono jedynie pierwszy z nich – komercjalizację. Nie przyniosły natomiast oczekiwanych rezultatów działania restrukturyzacyjne, takie jak umorzenie części zobowiązań wobec budżetu państwa i innych wierzycieli, odroczenie, a następnie

rozłożenie na raty spłaty pozostałego zadłużenia, zamiana zobowiązań na akcje lub udziały w spółkach utworzonych w wyniku podziału majątku i sprzedaż wierzytelności. Z powodu nieprawidłowości podczas przygotowania przetargu na wykonawcę usług związanych z emisją, nie zostały także w całości wykorzystane możliwości wyemitowania w latach 2001-2002 obligacji o wartości 3,9 mld zł. Znowelizowanie w 2002 r. wspomnianej ustawy pozwoliło jedynie zamienić zobowiązania krótkoterminowe na długoterminowe.

Niecelowy okazał się podział kolei na szereg podmiotów gospodarczych. Istotne decyzje, zamiast przez organy spółek, podejmowane były nadal przez Zarząd PKP SA, który nielegalnie ingerował w ich działalność. Nowo powołane spółki, nie wyposażone w majątek niezbędny do prowadzenia działalności nie osiągnęły samodzielności. Ich struktura, finansowanie działalności i sposób zarządzania nie zostały dostosowane do potrzeb rynku i wymogów konkurencji. Wzajemne powiązania i rozliczenia, powodując niepotrzebne przepływy finansowe, generowały znaczny wzrost kosztów. Odnosiło się to głównie do PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. Spółka ta nie została wyposażona w lokomotywy, które trafiły do PKP Cargo SA, co spowodowało konieczność zawarcia umowy o obsłudze trakcyjnej pociągów. Zła sytuacja spółki Przewozy Regionalne niekorzystnie wpływała na kondycję innych spółek Grupy PKP, zagrażając ich stabilności finansowej.

Przeszkodą w restrukturyzacji był też brak poparcia niektórych rozwiązań przez związki zawodowe. Związkowe protesty zablokowały m.in. próbę ograniczenia kosztów funkcjonowania spółki Przewozy Regionalne drogą stworzenia optymalnego układu połączeń, likwidacji nierentownej działalności i zmniejszenia zatrudnienia.

Odpowiedzialność za zaistniały stan ponoszą Minister Infrastruktury, Zarząd PKP SA i samorządy wojewódzkie. Budżet państwa w latach 2002-2003 pokrywał jedynie 30% kosztów inwestycji, remontów, eksploatacji i utrzymania linii kolejowych o znaczeniu obronnym, nie zapewnił też dotowania w ustalonej wysokości kolejowych przewozów regionalnych. Ponadto nie rekompensował w całości utraconych przychodów z tytułu ustawowych ulg taryfowych. Minister Infrastruktury, mimo pogarszającej się sytuacji finansowej spółek kolejowych, nie doprowadził do stworzenia podstaw prawnych dotowania przewozów pasażerskich i finansowania infrastruktury kolejowej. Natomiast samorządy wojewódzkie nie finansowały przewozów pasażerskich zgodnie z *ustawą o transporcie kolejowym* i zawartymi umowami, zaś Zarząd PKP SA niewłaściwie prowadził działania restrukturyzacyjne, czym przyczynił się do zapaści finansowej przedsiębiorstwa.

5. Równie nieudana była **prywatyzacja Polskich Linii Lotniczych LOT SA** [por. zał. Nr 3, str. 32]. Minister Skarbu Państwa nie wywiązał się w sposób zadowalający ze swojej funkcji właścicielskiej i zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem przekształceń własnościowych w tym podmiocie. Nie został osiągnięty ani jeden z założonych celów prywatyzacji, do których należało powiązanie z partnerem strategicznym i włączenie PLL LOT SA do jednego z silnych globalnych aliansów, stworzenie warunków umożliwiających rozwój spółki, podniesienie jej kapitału akcyjnego w celu przeprowadzenia restrukturyzacji finansowej, maksymalizacja wpływów budżetu z tytułu sprzedaży akcji oraz wartości akcji będących własnością Skarbu Państwa.

Przygotowując prywatyzację nie przeanalizowano rzetelnie uwarunkowań ekonomicznych, a kluczowym decyzjom towarzyszył pośpiech. Minister Skarbu Państwa prowadzenie prywatyzacji scedował faktycznie na doradcę prywatyzacyjnego, którego opinie akceptował w sposób bezkrytyczny. Opierając się na jego rekomendacji, podjął decyzję o włączeniu PLL LOT SA do sojuszu Qualiflyer Group, w którym głównym podmiotem był holding SAirGroup. Minister mylnie przyjął, że będzie to silny alians strategiczny, który wzmocni zdolność konkurencyjną PLL LOT SA po stopniowej likwidacji instrumentów ochronnych i otwarciu „polskiego nieba”. W rzeczywistości alians ten dopiero budował swoją pozycję na rynku przewozów lotniczych, pierwszoplanowy przewoźnik sojuszu Swissair zbankrutował jesienią 2001 r., a wkrótce potem w jego ślady poszła Sabena, kolejny silny, jak się wydawało, członek tego aliansu.

Ponieważ PLL LOT SA działa na trudnym rynku, nadzorowanie spółki wymaga, zdaniem NIK, specjalistycznej wiedzy, a przede wszystkim systematycznego monitorowania i odpowiednio wczesnego reagowania na zagrożenia. Takiej wiedzy, umiejętności trafnej oceny sytuacji ekonomicznej i szybkiego podejmowania niezbędnych działań, jednak zabrakło. Fiasko przyjętej strategii, zdaniem NIK, było wynikiem błędnych decyzji Ministra Skarbu Państwa, niefachowości kadry urzędniczej i budzącego wątpliwości postępowania prywatyzacyjnego – m.in. funkcję doradcy pełniło faktycznie inne konsorcjum niż to, z którym podpisano umowę.

Nie powstały więc warunki umożliwiające LOT-owi spodziewany rozwój: wzmocnienie struktury organizacyjnej i finansowej, usprawnienie działalności operacyjnej, odzyskanie płynności finansowej i przywrócenie rentowności. Nie było zatem możliwe również dokonanie założonej restrukturyzacji finansowej. Co więcej, w 2001 r. LOT stanął na progu bankructwa, wobec czego, dla ratowania spółki, Skarb

Państwa wniósł aport w wysokości 400 mln zł. W 2000 r. z tytułu sprzedaży akcji PLL LOT SA do budżetu państwa wpłynęło około 136 mln zł, co oznacza, że do procesu prywatyzacji dołożono faktycznie z majątku Skarbu Państwa 264 mln zł. W rezultacie błędów nie tylko nie nastąpił wzrost przychodu Skarbu Państwa ze sprzedaży akcji PLL LOT SA, ani wzrost ich wartości, ale w 4 lata po zawarciu umów prywatyzacyjnych inwestorem strategicznym PLL LOT SA nie jest przewidywany inwestor zagraniczny, lecz Skarb Państwa posiadający 67% akcji PLL LOT SA. Jednak jego prawa właścicielskie wobec spółki są ograniczone, ponieważ syndyk masy upadłościowej inwestora strategicznego SAir Lines Europe B.V. – dysponujący mniejszościowym pakietem akcji spółki (25%) – ze względu na jej statut i postanowienia umów prywatyzacyjnych posiada znaczące uprawnienia przy decydowaniu o sprawach spółki.

6. Z opóźnieniami przebiegały **przekształcenia własnościowe w morskich stocznich remontowych** [por. zał. Nr 3, str. 100]. Właściwe organy administracji rządowej, w tym Minister Skarbu Państwa, nie opracowały w odpowiednim czasie koncepcji przemian strukturalnych w tym sektorze, co było przeszkodą w dostosowaniu stoczni do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej. Zwłoka może mieć tym poważniejsze konsekwencje, że potencjał wykonawczy istniejących przedsiębiorstw od wielu lat przewyższa światowe zapotrzebowanie na remonty statków morskich, zaś warunkiem utrzymania się na rynku polskich morskich stoczni remontowych jest podniesienie ich konkurencyjności i efektywności, czego nie będą w stanie dokonać jako jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

W badanych latach 2001-2003 wyniki finansowe stoczni remontowych wahały się między niewielkimi zyskami a stratami. Dalsze odlekianie reform mogło więc ugruntować ten stan, zmniejszyć szanse przetrwania i rozwoju. Na trudną sytuację, w jakiej znalazły się stocznie,łożyło się więcej czynników, również niegospodarność zarządów spółek stoczniowych, błędy w zarządzaniu, a nawet działania nierzetelne i nielegalne. Jednak w głównej mierze – obok sytuacji na rynku remontów statków – zaważyły na tym przyczyny o charakterze strukturalnym.

Przyjęty przez Radę Ministrów w maju 2002 r. dokument pn. *Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005*, obejmujący m.in. trzy morskie stocznie remontowe, nakładał na Ministra Skarbu Państwa obowiązek opracowania programu ich prywatyzacji. Ustalono, że w tym celu powinien zostać przygotowany jeden wspólny program, a prywatyzację dwóch spółek nale-

ży poprzedzić restrukturyzacją. Program taki nie został dotychczas opracowany. Według stanu z listopada 2004 r., Ministerstwo Skarbu Państwa nie ustaliło jeszcze procedur wyboru autora programu prywatyzacji stoczni. W przypadku Morskiej Stoczni Remontowej SA w Świnoujściu, mimo trwającej 2 lata korespondencji, Minister Skarbu i Agencja Prywatyzacji nie przedstawili Ministrowi Gospodarki analiz, niezbędnych do wydania opinii o zamierzonej prywatyzacji.

Opóźnienia w restrukturyzacji utrudniały i spowalniały proces prywatyzacji. Jedynym wyjątkiem od tej reguły była dokonana w marcu 2001 r. sprzedaż 85% akcji Gdańskiej Stoczni Remontowej. NIK uznała tę transakcję za pierwszą udaną prywatyzację stoczni remontowej, przeprowadzoną z uwzględnieniem interesów Skarbu Państwa i pracowników. Była to jednak zarazem transakcja ostatnia. Co więcej, również i ona nie była efektem realizacji przemysłowego programu. Wobec nieustalenia kierunków restrukturyzacji sektora remontów statków, zarówno prywatyzacja Gdańskiej Stoczni Remontowej, jak i przedsięwzięcia podejmowane przez zarządy innych stoczni miały w tej mierze charakter przypadkowy. Niektóre wymusiła zła sytuacja przedsiębiorstw i groźba upadłości, inne sprowadzały się do mnożenia kolejnych projektów.

Przeobrażenia strukturalne w sektorze remontów statków nie uległy przyspieszeniu od czasu poprzedniej kontroli NIK z 1997 r. Już wówczas w dokumentach rządowych wskazywano, iż wobec zbliżającej się integracji Polski z Unią Europejską powinny nastąpić radykalne zmiany, pozwalające polskim stoczniom konkurować na światowym rynku z szansami na powodzenie. Dla przekształceń własnościowych w większości morskich stoczni remontowych czas ten został stracony.

7. Liczne uchybienia ujawniła kontrola **przekształceń własnościowych spółek Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego** [por. zał. Nr 3, str. 20]. Decyzje o komercjalizacji i prywatyzacji spółek podejmowano bez precyzyjnego określenia celu takiego przedsięwzięcia, Ministerstwo Skarbu Państwa nie dysponowało dokumentacją prowadzonych przez siebie procesów prywatyzacyjnych lub była ona niekompletna, akceptowało wyceny sporządzone przez osoby nieuprawnione, co przyczyniło się do zaniżenia wartości spółek. Wiarygodność finansowa przyszłych inwestorów nie była badana wystarczająco wnikliwie, zaś zawarte umowy w wielu przypadkach okazały się korzystne jedynie dla nabywców.

NIK stwierdziła, że do sporządzenia wycen wartości kontrolowanych spółek przyjęto nieprawidłowe założenia, co spowodowało, że ich wartość została zaniżona o ok. 55 mln zł.

W wyniku przyjęcia zaniżonych wycen wartości, cena sprzedaży akcji (udziałów) skontrolowanych spółek była o 43 mln zł niższa od ich wartości, oszacowanej przez NIK na podstawie opinii biegłego.

Inwestorzy wykorzystując brak rzetelności organów właścicielskich, wyprowadzali środki z prywatyzowanych spółek. Wartość wytransferowanego w ten sposób majątku Izba oszacowała na co najmniej 330 mln zł, z tego 276 mln zł zostało wyprowadzone do podmiotów innych, niż sprywatyzowane. Znaczna część zobowiązań zawartych w umowach prywatyzacyjnych nie została zrealizowana lub została zrealizowana niewłaściwie. Inwestorzy wykorzystali bowiem środki w wysokości 22 mln zł z podwyższenia kapitałów na inwestycje w podmioty inne niż prywatyzowane oraz nie wywiązali się z płatności za nabyte akcje (udziały). Do spłaty pozostawało 22 mln zł, z tego należności przeterminowane stanowiły aż 1 tej kwoty. Mimo formalnego wypełnienia zobowiązań pracowniczych, liczba zatrudnionych zmniejszyła się o 40%.

W 5 na 6 badanych przypadków, sprawozdania o realizacji zobowiązań umownych nie zostały sporządzone, bądź były niepełne, niezgodne z prawdą, lub przesłano je po terminie. Delegatury MSP nie reagowały na takie naruszenie przyjętych ustaleń. Ich nadzór nad realizacją zobowiązań pozacenowych ograniczał się do badania zgodności sprawozdań z postanowieniami umów, przekazywane informacje nie były jednak weryfikowane.

Nietrafione lub niegospodarne działania władz sprywatyzowanych spółek spowodowały pogorszenie ich sytuacji i stały się przyczyną m.in. upadłości trzech z nich, likwidacji jednej z przyczyn ekonomicznych, 16-krotnego wzrostu zobowiązań krótkoterminowych w innej, w kolejnych – braku środków na odnowienie zdekapitalizowanego majątku.

Procesy prywatyzacyjne są zagrożone korupcją. Z tego powodu niepokój wzbudziły fakty wyrażenia przez Ministerstwo Skarbu Państwa zgody na odsprzedaż przez kupującego nabytych akcji innemu podmiotowi biorącemu udział w przetargu, wybranie na inwestora osoby niewywiązującej się z płatności za nabyte wcześniej akcje spółek Skarbu Państwa, czy zatrudnianie byłych wysokich urzędników z ministerstw prywatyzujących spółki lub nadzorujących ten proces we władzach tych spółek.

Podobne zjawiska wystąpiły przy prywatyzacji „Aqua” SA. Nieokreślenie celu prywatyzacji i zasad zbywania akcji tej spółki, naruszenie zasad uczciwej konkurencji podczas rokowań w sprawie zbycia akcji, nieuzasadnione upoufnienie treści umowy prywatyzacyjnej świadczą o braku przejrzystości przeprowadzonej prywatyzacji i tym samym o jej korupcyjnym charakterze.

Stwierdzając, że cele prywatyzacji badanych podmiotów nie zostały osiągnięte, NIK przypominała, że cel prywatyzacji, jako jeden z istotnych elementów procesu przekształceń własnościowych, powinien zostać określony już przy wyborze ścieżki prywatyzacyjnej. Jego sformułowanie sprzyjałoby przejrzystości procesu prywatyzacji i umożliwiło prawidłową ocenę jej efektów. Zasadne jest zatem – w ocenie NIK – ustawowe zobowiązanie Ministra Skarbu Państwa i wojewodów do precyzyjnego określania tych celów.

8. NIK zakwestionowała zarówno sposób przeprowadzenia **prywatyzacji Biura Projektów Przemysłu Betonów Biprodex** [por. zał. Nr 3, str. 22], jak i efektywność osiągniętych tą drogą rezultatów. W ocenie Izby, przychody Skarbu Państwa z tego tytułu zostały zaniżone, nabywca nie wywiązał się z zobowiązań umownych, zaś samą prywatyzację przygotowano i nadzorowano w sposób niewłaściwy.

Pierwotnie biuro miało być prywatyzowane metodą leasingu pracowniczego. Zmiana ścieżki prywatyzacyjnej na prywatyzację w drodze sprzedaży nastąpiła bez wystarczającego uzasadnienia, po wpływie do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego jednozdaniowego pisma spółki **Dom Wydawniczy Wolne Słowo – Dział Nieruchomości**. Jego treść, nie stanowiąca poważnej oferty, nie pozwalała, zdaniem Izby, oczekiwać osiągnięcia przez Skarb Państwa większych korzyści niż były możliwe do uzyskania metodą przyjętą na początku. Ustalono, że nabywca wybrany spośród dwóch kontrahentów – Studia Projektowe KWWS Sp. z o.o. – nie przedłożył dokumentów potwierdzających jego wiarygodność finansową, mimo że zaproszenie do składania ofert zawierało taki wymóg.

Analizę wycen biura przeprowadzono w urzędzie wojewódzkim nierzetelnie. Analizę przedprywatyzacyjną zleciło wykonawcy zainteresowane przedsiębiorstwo, mimo iż powinien to zrobić Minister Skarbu Państwa, Agencja Prywatyzacji, bądź organ założycielski. Dokumentacja, na podstawie której sprzedano biuro, sporządzona została w celu oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania przez spółkę pracowniczą, co zdaniem NIK miało znaczący wpływ na jego wycenę. Po zmianie sposobu prywatyzacji analiza stanu przedsiębiorstwa i perspektyw jego rozwoju powinna uwzględnić również przewidywane doinwestowanie przez inwestora strategicznego. Fakt ten, a także błędne oszacowanie wartości nieruchomości przy ul. Kruczej w Warszawie i znaczne zaniżenie przyszłych dochodów spowodowały niedoszacowanie wartości przedsiębiorstwa o ponad 4 mln zł.

Uchybieniem warunkom umowy sprzedaży było niezrealizowanie przez nabywcę całości przyjętych zobowiązań. SP

KWWS utworzyły wprawdzie spółkę, w której część udziałów objęli pracownicy BiproDEX, jednak nie wniosły do niej aportem prawa użytkowania wieczystego działki przy ul. Kruczej w Warszawie, oraz własności znajdującego się na niej budynku, nie ustanowiły też hipoteki na nieruchomości. Nie zostały też zwaloryzowane place pracowników.

Krytycznie oceniono nadzór Ministra Skarbu Państwa nad realizacją postanowień umowy. M.in. nie przeprowadził on rzetelnej analizy przedstawionych dokumentów. Zdyscyplinowania nabywcy lub rozwiązania z nim umowy nie spowodowały również nieprawidłowości stwierdzone przez **Państwową Inspekcję Pracy, Departament Kontroli MSWiA**, ani też skarga zwolnionych pracowników i udziałowców byłego przedsiębiorstwa.

NIK wnioskowała o zrealizowanie przez SP KWWS postanowień umowy. Spółka odmówiła wykonania zaleceń, w związku z czym NIK skierowała do Ministra Skarbu Państwa wniosek o rozwiązanie umowy, zaś do prokuratury – zawiadomienie o ujawnieniu okoliczności wskazujących na uzyskanie przez spółkę niesłusznego korzyści z majątku b. BPPB BiproDEX.

9. NIK podważyła *prawidłowość zarządzania majątkiem byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych oraz legalność jego prywatyzacji* [por. zał. Nr 3, str. 24]. Przy biernej postawie organów administracji rządowej *mienia FWP*, oszacowane w 1997 r. na 104 mln zł, którego wartość – poza wymiarem finansowym – stanowiła również wieloletnia tradycja i atrakcyjne usytuowanie ośrodków wypoczynkowych, zostało rozdysponowane, zdaniem NIK, w sposób bezprawny. Majątek *ten* Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, nie będące formalnym jego właścicielem, najpierw wniosło jako aport do utworzonej przez siebie spółki z o.o. o nazwie Fundusz Wczasów Pracowniczych, a następnie, w 2001 r., wszystkie posiadane w spółce udziały przekazało nieodpłatnie utworzonej również przez siebie Fundacji Porozumienie.

Darowizna była pozbawiona legalnych podstaw. Przepisy, które posłużyły do przejęcia majątku FWP przez tylko jedną organizację związkową, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z ustawą zasadniczą. Utraciły one moc obowiązującą, a prace ustawodawcze *nad uregulowaniem statusu FWP do zakończenia kontroli nie zostały sfinalizowane*. Majątek FWP przejęła Fundacja Porozumienie w sytuacji istnienia luki prawnej, brakowało bowiem ustawowego rozwiązania, niezbędnego do zadysponowania mieniem FWP. Tak więc od uprawomocnienia się orzeczenia Trybunału (styczeń 1999 r.), OPZZ ignorowało je, bezprawnie użytkując majątek b. FWP,

który powinien znajdować się w dyspozycji Skarbu Państwa.

Izba krytycznie oceniła bezczynność ministrów właściwych ds. pracy i Skarbu Państwa, którzy nie podjęli w sprawie FWP działań będących w ich kompetencjach, wskazywali natomiast na siebie nawzajem, jako na organy odpowiedzialne za brak reakcji na zaistniałą sytuację. Minister właściwy ds. pracy nie wystąpił z inicjatywą uregulowania statusu FWP zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego. Inicjatywę taką powinien – w opinii NIK – podjąć zarówno w związku z normą konstytucyjną nakazującą ochronę interesów Skarbu Państwa, jak i w ramach kompetencji szczegółowych (FWP przejęła jedna z central związkowych, a sprawy związków zawodowych wchodziły w zakres kompetencji ministra właściwego ds. pracy).

Wobec braku rozstrzygnięcia ustawowego, majątek zlikwidowanego FWP powinien znaleźć się w gestii Skarbu Państwa. Przed podjęciem kontroli NIK zwróciła się więc do Ministra Skarbu Państwa o podjęcie działań kontrolnych w FWP Sp. z o.o. i Fundacji Porozumienie. W odpowiedzi minister stwierdził, że nie ma do tego podstaw ani możliwości, ponieważ majątek b. FWP znajdujący się w zarządzie spółki i fundacji nie podlega nadzorowi właścicielskiemu MSP. W opinii NIK, nawet brak takiej podległości nie wykluczał podjęcia działań zmierzających do wyjaśnienia sytuacji przez organ odpowiedzialny za majątek Skarbu Państwa. Jednak organ ten nie próbował nawet sprawdzić, czy w majątku zarządzanym przez FWP Sp. z o.o. znajduje się mienie należące do Skarbu Państwa.

NIK zwróciła uwagę na potrzebę pilnego, ustawowego uregulowania statusu majątku po zlikwidowanym FWP. Wynika ona zarówno z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jak i z konieczności ochrony interesów Skarbu Państwa oraz przestrzegania elementarnych zasad państwa prawa.

Informacja o wynikach kontroli była rozpatrywana przez Komisję ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP na posiedzeniach w dniach 2 i 15 grudnia 2004 r. oraz 19 stycznia 2005 r. W wyniku prac Komisja uchwaliła dezyderaty: do Prezesa NIK – w sprawie niezwłocznego informowania Ministra Sprawiedliwości o przypadkach wykrycia podczas czynności kontrolnych aktów notarialnych zawartych bez podstawy prawnej lub sprzecznych z prawem oraz do Ministra Skarbu Państwa – o przedstawienie informacji dotyczącej założeń do projektu ustawy regulującej status majątku b. jednostki organizacyjnej FWP oraz przewidywanego terminu wniesienia tego projektu pod obrady Rady Ministrów.

Minister Skarbu Państwa, na posiedzeniu w dniu 16 lutego 2005 r. poinformował Komisję ds. Kontroli Państwowej, że projekt ustawy o uregulowaniu statusu mienia FWP, sporzą-

dzony w Ministerstwie Skarbu Państwa, znajduje się w fazie uzgodnień międzyresortowych. Ponadto minister wystąpił do sądu cywilnego z pozwem o wydanie Skarbowi Państwa przedsiębiorstwa FWP przez spółkę FWP Sp. z o.o. Postanowieniem sądu zostało ustanowione zabezpieczenie tego roszczenia przez zakaz zbywania tego przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanych składników.

10. Za nieskuteczne i nieefektywne uznano większość **postępowań naprawczych w przedsiębiorstwach państwowych** [por. zał. Nr 3, str. 21]. Inspiracją do podjęcia badań były ustalenia podobnej kontroli z 2002 r., z której wynikało, że większość likwidacji przedsiębiorstw poprzedzono bezowocnymi postępowaniami naprawczymi, podczas których doszło do licznych nieprawidłowości. Kolejna kontrola potwierdziła te spostrzeżenia.

Skuteczność postępowań prowadzonych w latach 2000-2003 (I półr.) na podstawie *ustawy o przedsiębiorstwie państwowym* była znikoma. Spośród 246 postępowań, 171 (70%) zakończyło się likwidacją lub upadłością przedsiębiorstw, 68 przedsiębiorstw sprywatyzowano, skomercjalizowano lub oddano w zarząd menedżerski, a tylko w 7 ustaliły przyczyny wprowadzenia zarządów komisarycznych. Nieskuteczność działań – obok spowolnienia wzrostu gospodarczego – wynikała także z opóźnionego wszczynania postępowań naprawczych przez organy założycielskie. Obawiały się one społecznych skutków restrukturyzacji w postaci utraty miejsc pracy i konfliktów z pracownikami. Brak szybkiej reakcji na straty ponoszone przez przedsiębiorstwa prowadził jednak do takiego pogorszenia ich sytuacji, że traciły jakiegokolwiek szanse naprawy.

Szans tych nie zwiększało również ustanowienie zarządów komisarycznych. Nie mieli oni zazwyczaj realnych programów naprawczych, ograniczali się do działań doraźnych, nastawionych na obniżkę kosztów i wyprzedaż składników majątkowych. Kontrola ujawniła, że nawet w warunkach poprawy wyniku finansowego, nie dochodziło do rzeczywistej restrukturyzacji, wzmocnienia pozycji rynkowej, wykreowania nowego produktu, usługi lub opanowania nowego segmentu rynku. NIK krytycznie oceniła też sposób naboru kandydatów na zarządców. Byli oni wybierani arbitralnie, a ich kwalifikacji i doświadczenia nie weryfikowano. Niekiedy funkcję tę powierzano byłym dyrektorom, którzy w swoim czasie nie potrafili zapobiec pogarszaniu się wyników swoich przedsiębiorstw.

Dyrektorzy przedsiębiorstw często nie powiadamiali na piśmie organu założycielskiego, rady pracowniczej ani banku finansującego ich działalność o funkcjonowaniu ze stratą. Organy założycielskie uznawały, iż wystarczające zadośćuczynienie

temu obowiązkowi stanowiło przysyłanie przez przedsiębiorstwa *sprawozdań finansowych*. Jednak informacje zawarte w sprawozdawczości nie zobowiązywały wojewodów do powołania komisji dla zbadania i oceny stanu gospodarki przedsiębiorstw ponoszących straty oraz przedstawienia wniosków dotyczących jej naprawy. Wskutek tych zaniechań, organy założycielskie nie podejmowały w porę działań sanacyjnych, co pogarszało i tak trudne położenie przedsiębiorstw.

W ocenie NIK, obecny system wszczynania i prowadzenia postępowań w celu naprawy gospodarki przedsiębiorstw państwowych nie gwarantuje uzdrowienia ich sytuacji, sprzyja korupcji, generuje zbędne koszty i niepotrzebnie przedłuża istnienie podmiotów nie mających szansy utrzymania się na konkurencyjnym rynku o własnych siłach.

11. Izba nie zgłosiła większych zastrzeżeń do **inwestycji kapitałowych banków komercyjnych z przewagą kapitału państwowego w latach 1998-2002 oraz I półr. 2003 r.** [por. zał. Nr 3, str. 10]. Kontrola przeprowadzona w bankach, których Skarb Państwa jest właścicielem lub posiada w nich większościowe udziały – PKO BP SA, BGŻ oraz BGK – pozwoliła na ogół pozytywnie ocenić ich zaangażowanie w akcje i udziały spółek, a także papiery dłużne. Stwierdzone nieprawidłowości miały miejsce w latach 1998-2001. Po tym okresie kontrolowane banki podjęły działania prowadzące do wycofania się z nierentownych inwestycji kapitałowych, poprawy efektywności zaangażowanych środków oraz minimalizacji związanego z tym ryzyka.

Banki przestrzegały przepisy *Prawa bankowego* ograniczające ich zaangażowanie w inwestycje kapitałowe, a także własne regulacje wewnętrzne, określające zasady lokowania środków w projekty inwestycyjne oraz programy emisji papierów dłużnych. Istniejące procedury uwzględniały stopień podejmowanego przez banki ryzyka i były aktualizowane w miarę rozszerzania działalności inwestycyjnej. Rosnące w latach 1998-2003 zaangażowanie w akcje, udziały oraz papiery dłużne było zgodne z ogólnymi tendencjami występującymi w działaniach banków komercyjnych. Wspomniane banki inwestowały środki głównie w akcje, udziały spółek giełdowych i niepublicznych oraz organizowały emisje nieskarbowych papierów dłużnych, tj. obligacji komunalnych, korporacyjnych weksli inwestycyjnych przedsiębiorcy. Na dzień 30 czerwca 2003 r. kontrolowane banki posiadały papiery wartościowe (według cen nabycia) na kwotę 3,1 mld zł, w tym nieskarbowe papiery dłużne o wartości 2 mld zł.

Nie wszystkie z dokonanych inwestycji przyniosły zysk. Na dzień 30 czerwca 2003 r., wartość posiadanych przez banki

akcji i udziałów według wyceny bilansowej (675 mln zł) stanowiła tylko ok. 63% ceny ich nabycia. Na taki stan wpłynął spadek wartości posiadanych przez banki akcji i udziałów podmiotów podporządkowanych, akcji spółek giełdowych, papierów wartościowych z prawem do kapitału niedopuszczonych do publicznego obrotu.

Poza przyczynami obiektywnymi, NIK stwierdziła w działalności banków działania niegospodarne i nierzetelne. Zastrzeżenia dotyczyły m.in. braku pełnych analiz przed podjęciem decyzji o zainwestowaniu środków, nabywania podmiotów o nadmiernym ryzyku, które nie zostało zrównoważone odpowiednimi zabezpieczeniami oraz zbyt późnego podejmowania decyzji o wycofaniu się z inwestycji w przypadku pogarszania się sytuacji finansowej spółki. Zdaniem Izby, przedstawione wyniki świadczyły o niskiej jakości portfela inwestycji kapitałowych banków, co mogło w przyszłości niekorzystnie oddziaływać na ich wyniki finansowe. Zysk w wysokości 441 mln zł przyniosły bankom inwestycje w nieskarbowe papiery dłużne, przede wszystkim obligacje i bony wekslowe.

Wśród posiadanych przez kontrolowane banki akcji i udziałów, znaczną część stanowiły akcje i udziały podmiotów podporządkowanych. Spośród zbadanych 31 takich inwestycji, NIK zgłosiła uwagi do 10, ze względu na nieprawidłowości zaistniałe w trakcie przygotowania i oceny efektywności inwestycji, nadmierne zaangażowanie środków w spółki ponoszące straty i nierealizujące założonych celów oraz zbyt późne podejmowanie decyzji o wyjściu z inwestycji nieprzynoszących oczekiwanych efektów. Mając na względzie cel, jaki stawiają sobie banki inwestując w spółki zależne i stowarzyszone – dystrybucję produktów i usług bankowych, zapewnienie kompletności usług – a także biorąc pod uwagę fakt, iż część inwestycji mogła przynieść zysk dopiero w przyszłości, NIK ogólnie pozytywnie oceniła tę działalność.

Izba sformułowała natomiast krytyczną ocenę wobec dwóch transakcji zastępstwa inwestorskiego (spośród 10 kontrolowanych inwestycji w papiery wartościowe z prawem do kapitału niedopuszczone do publicznego obrotu), a także w wypadku dwóch takich inwestycji w papiery wartościowe spółek publicznych.

Izba podkreśliła fakt, że kontrolowane podmioty, mimo iż były bankami komercyjnymi, korzystały z pomocy finansowej państwa, a dwa z nich realizowały w okresie objętym kontrolą programy postępowania naprawczego.

12. Kontrola *wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej* [por. zał. Nr 3, str. 35] potwierdziła dotychczasowe krytyczne oceny działalności administracji rządowej w tej dziedzinie. Wyniki przeprowadzonych w ostat-

nich latach kontroli, podczas których zbadano kolejno: gospodarowanie zasobami morskiej infrastruktury technicznej, realizację *ustawy o portach i przystaniach morskich*, gospodarowanie terenami i infrastrukturą portową oraz ochronę brzegów morskich, złożyły się na obraz zaniedbań w każdym z badanych elementów gospodarki morskiej. Główną przyczynę takiego stanu stanowił brak spójnej polityki morskiej państwa, czego przejawem było odwykłe strategiczne decyzje mogących rozwojowi tej gałęzi gospodarki nadać niezbędny impuls. W rezultacie, zamiast poprawy koniunktury nastąpił regres, mało znaczenie i konkurencyjność polskich portów, a wraz z tym pogarszała się sytuacja krajowych armatorów i przedsiębiorstw przemysłu morskiego.

Także w latach 2002-2004, na skutek niestworzenia armatorom przez rząd i administrację morską dogodnych warunków, systematycznie ubywało statków polskich armatorów pod banderą narodową. Nie zostały m.in. wprowadzone w życie takie instrumenty umożliwiające armatorom poprawę efektywności gospodarowania, jak np. ryczałtowy podatek tonażowy. Podatek ten, stosowany w wielu krajach Unii Europejskiej, sprzyjałby powrotowi pod polską banderę statków, które zostały przeniesione do tzw. rejestrów wygodnych w krajach oferujących armatorom znacznie korzystniejsze warunki finansowe, co miało by pozytywny wpływ na rozwój całej gospodarki morskiej oraz przyniosło dochód budżetowi państwa. Stwierdzono również, że Minister Infrastruktury nie wprowadził systemu finansowania przez armatorów zakupu nowych statków w stoczniach polskich, a Minister Skarbu Państwa nie dokonał przekształceń własnościowych w nadzorowanych podmiotach armatorskich. Przeszkodziło to w konsolidacji krajowej żeglugi promowej na Bałtyku i zwiększeniu jej obecnie zaledwie jednoprocentowego udziału w całości przewozów na tym akwenie.

Polskim portom konkurowanie na międzynarodowym rynku utrudniała przestarzała i zdekapitalizowana infrastruktura oraz brak sprawnych połączeń drogowych i kolejowych. Zły stan linii kolejowych był przyczyną ograniczania szybkości pociągów, co zrażało potencjalnych klientów, podobnie jak zawieszanie ruchu pociągów towarowych na niektórych liniach. Opóźnienia w budowie autostrad, a w konsekwencji brak poprawy dojazdu do portów morskich, spowodowały utratę kolejnej grupy klientów, zwłaszcza zainteresowanych przewozem kontenerów. Następną barierę stanowiły niskie parametry techniczne infrastruktury portowej, nieodpowiadające potrzebom nowoczesnych środków transportu morskiego, ani technologii przeładunków – zbyt mała głębokość basenów portowych, szczupłość zaplecza nabrzeży przeładunkowych oraz znaczne zużycie różnych elementów infrastruktury portowej.

W ocenie NIK, dalsze utrzymywanie się tych trendów może prowadzić do zaniku narodowej floty i marginalizacji sektora morskiego w polskiej gospodarce. Należy zauważyć, że istnienie niektórych nieprawidłowości było częściowo skutkiem niezrealizowania wniosków Izby z kontroli przeprowadzonych w latach 1998-2003. Dotyczyły one m.in. potrzeby usprawnienia gospodarowania gruntami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz systemu finansowania budowy i utrzymania obiektów infrastruktury portowej, a także poprawy dostępu do portów morskich.

13. NIK krytycznie oceniała skuteczność podejmowanych w ostatnich latach działań administracji związanych z realizacją projektów informatycznych. W 2002 r. Izba sygnalizowała np. niewydolność informatyczną administracji publicznej, przytaczając przykłady trwających od dłuższego czasu, a mimo to nie przynoszących zakładanych korzyści przedsięwzięć takich jak: budowa Kompleksowego Systemu Informatycznego w ZUS, informatyzacja resortu finansów, administracji celnej, urzędów pracy, policji, czy też tworzenie systemów informatycznych do obsługi programów SAPARD i IACS. O tym, że nie nastąpiła w tej materii zauważalna poprawa, świadczą ustalenia kontroli **wybranych działań administracji rządowej w dziedzinie budowy informatycznych narzędzi promocji eksportu** [por. zał. Nr 3, str. 23]. Wykazała ona, iż ministrowie właściwi ds. gospodarki tworzyli te narzędzia w sposób nieprofesjonalny, nie mieli bieżącej wiedzy o zaawansowaniu prowadzonych prac, przekazywali Sejmowi i opinii publicznej nieprawdziwe informacje o terminie uruchomienia systemu oraz związanych z nim kosztach.

Budowy Teleinformatycznego Systemu Promocji Eksportu (TISPE), mającego umożliwić za pomocą internetu szybki dostęp do informacji gospodarczych i ofertowych, nie poprzedziła dokładna analiza zasobów i kosztów, a jego cele sformułowano ogólnikowo, co utrudniało ocenę stanu realizacji projektu. Przy jego tworzeniu nie określono w sposób precyzyjny obowiązków i uprawnień – kluczowych dla funkcjonowania systemu – **Biura Informatyki i Oprogramowania, Departamentu Promocji Gospodarczej oraz Centrum Informacji Gospodarczej**. W rezultacie ani jedna z tych agend nie panowała nad całością procesu. *Działania centrali i mających posługiwać się systemem wydziałów ekonomiczno-handlowych za granicą nie zostały skoordynowane, wskutek czego część placówek budowała własne narzędzia informatyczne promocji eksportu.*

W ustalaniu struktury danych TISPE nie uczestniczyło b. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, a dostęp administracyjny do bazy danych uzyskało dopiero w 10

miesięcy po jej formalnym odbiorze, zresztą po interwencji NIK. Zaniechanie to obniżało bezpieczeństwo systemu, uzależniało charakter i zakres modyfikacji oraz prac konserwacyjnych od dostawcy, dawało mu też niekontrolowany dostęp do danych.

Nieprawidłowości miały miejsce przy udzielaniu zamówień publicznych. Niektóre firmy traktowane były przez ministerstwo w sposób uprzywilejowany. Jedna z nich przystąpiła do realizacji projektu jeszcze przed ogłoszeniem przetargu na wykonanie TISPE, a odbioru przygotowanego przez nią produktu dokonano jedynie na podstawie prezentacji (wkrótce ujawniły się istotne błędy w oprogramowaniu). Podobnie w przetargach na realizację *Redakcji Informacji Gospodarczej TISPE oraz Redakcji Ofertowej TISPE* firmy, które uzyskały wspomniane zamówienia, zostały wcześniej niż inni oferenci poinformowane o postępowaniu i jeszcze przed jego rozpoczęciem znały istotne szczegóły zamówień. Wobec krótkiego terminu realizacji zyskały one przez to uprzywilejowaną pozycję. Również przy odbiorze prac nie dochowano należytej staranności, akceptując wykonanie zadań, mimo wielu braków i błędów.

Zwracając uwagę na specjalistyczny charakter inwestycji informatycznych, brak ustalonej metodyki ich prowadzenia, a także wysokie koszty, NIK wystąpiła o podjęcie działań porządkujących tę sferę, ze względu na wzrastające znaczenie informatyki dla sprawnego funkcjonowania państwa. Izba zwróciła się też do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o objęcie inwestycji informatycznych w administracji rządowej szczególnym nadzorem.

14. Niektórym aspektom nadzoru Ministerstwa Skarbu Państwa nad podmiotami gospodarującymi mieniem państwowym i ocenie skutków finansowych ich funkcjonowania dla budżetu państwa poświęcone zostały dwie kontrole o pokrewnej tematyce. Kontrola **zabezpieczenia interesów państwa w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa** [por. zał. Nr 3, str. 25] wykazała, że interesy te w badanej dziedzinie nie były właściwie zabezpieczone ani odpowiednio reprezentowane, a korzyści dla budżetu z tytułu zaangażowania kapitałowego w spółkach o których mowa, okazały się co najwyżej iluzoryczne. Stwierdzono bowiem, iż wypłacona za 2002 r. dywidenda oznaczała zwrot na kapitale na poziomie 2,4%, podczas gdy rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych była w tym czasie trzykrotnie wyższa.

NIK zakwestionowała celowość posiadania przez państwo mniejszościowych udziałów w spółkach. Nie przemawiały za tym żadne istotne racje. Minister Skarbu Państwa traktował

je jako zagadnienie marginalne i poświęcał im niewiele uwagi. Mimo znacznej skali zjawiska – w jego rękach pozostawały akcje i udziały w około 1100 spółkach – Skarb Państwa nie wypracował żadnej spójnej, długofalowej polityki wobec tej części swego mienia, nie określił celu jego utrzymywania, ani terminów i sposobów zakończenia procesów prywatyzacyjnych. Po upływie 13 lat od rozpoczęcia przemian własnościowych, nadal nie zostały w pełni zinwentaryzowane zasoby Skarbu Państwa ulokowane w spółkach, których był mniejszościowym udziałowcem. Liczba tego rodzaju spółek zmniejszała się bardzo wolno – w ciągu 3 lat zaledwie o 139. Gdyby akcje i udziały mniejszościowe nadal zbywane były w takim tempie, procesy prywatyzacyjne nie zostałyby zakończone przed upływem 17 lat.

Poważny problem stanowiły nieprawidłowości i uchybienia w nadzorze właścicielskim. Ponad 600 przedstawicieli Skarbu Państwa, zasiadających w radach nadzorczych i czerpiących z tego tytułu określone korzyści, w wielu przypadkach niewłaściwie wywiązywało się ze swego zadania, traktując je jako czystą formalność. Na walnych zgromadzeniach akcjonariuszy lub zgromadzeniach wspólników osoby te nie wykazywały aktywności, dając tym dowód niedostatecznej wiedzy o spółce lub braku zainteresowania jej funkcjonowaniem, w głosowaniach nad istotnymi sprawami spółek wstrzymywały się od głosu, nie zgłaszały też sprzeciwów do uchwał podejmowanych wbrew stanowisku Skarbu Państwa, co uniemożliwiało późniejsze zaskarżenie uchwały niekorzystnej dla mniejszościowego akcjonariusza. Sytuacja taka była tolerowana przez ministerstwo, które powierzchownie oceniało działalność swych reprezentantów w organach spółek i nie rozliczało ich nawet z obowiązku przekazywania kwartalnych informacji o spółkach i pisemnych sprawozdań z obrad walnych zgromadzeń.

Rozwiązaniu problemu akcji i udziałów w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa, m.in. ich zbywaniu, nie sprzyjały przeprowadzone w MSP w pierwszej połowie 2002 r. zmiany organizacyjne. Mnożenie komórek wykonujących te same zadania wywołało zamieszanie – utrudniło koordynację działań, zakłóciło przepływ informacji, spowodowało luki w dokumentacji związanej z funkcjonowaniem i działalnością nadzorowanych spółek oraz ich organów.

W lipcu 2003 r. Minister Skarbu Państwa zatwierdził *Program aktualizacji i uzupełnienia danych o pakietach akcji i udziałów należących do Ministra Skarbu Państwa*. Podjęte kroki NIK uważa za potrzebne i celowe, równocześnie zaznaczając, że ich zakres jest zbyt skromny, aby były w stanie w sposób istotny poprawić sytuację Skarbu Państwa w dziedzinie, która była przedmiotem kontroli.

15. Z nie lepszymi efektami sprawowany był *nadzór nad spółkami Skarbu Państwa i przedsiębiorstwami państwowymi w zakresie zaangażowania kapitałowego w spółki prawa handlowego* [por. zał. Nr 3, str. 27]. Nie mogło być jednak inaczej, skoro Minister Skarbu Państwa nie znał wielkości majątku wniesionego przez państwowe osoby prawne do spółek zależnych, nie dysponował danymi o podmiotach, w których posiadały one udziały i akcje; nie podjął nawet działań zmierzających do uzyskania takich informacji od przedsiębiorstw państwowych, dla których był organem założycielskim.

Podstawowym problemem był duży, nie do końca rozpoznany rozmiar zjawiska. Sześć zbadanych przez NIK spółek i przedsiębiorstw państwowych posiadało łącznie 32 spółki zależne – czyli średnio po ponad pięć spółek-„córek”. Niektóre z nich powołały własne spółki zależne. Tymczasem w 2003 r. działalność prowadziło w sumie aż 948 przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, z których większość mogła przenosić majątek do spółek prawa handlowego. Trudno było orzec, czy taki transfer miał uzasadnienie ekonomiczne. Brak strategii długofalowego działania stanowił przeszkodę w ustaleniu celowości zaangażowania znacznych nieraz środków finansowych w akcje i udziały spółek, a jednocześnie utrudniał organom sprawującym nadzór właścicielski obiektywną ocenę pracy członków organów spółek i przedsiębiorstw.

Nie były dokonywane analizy ekonomiczne funkcjonowania spółek zależnych, nie badano też, czy celowe jest ich dalsze utrzymywanie, szczególnie w sytuacji, gdy – tak jak większość zbadanych przez NIK spółek zależnych – przynosiły straty. Niemal wszystkie skontrolowane spółki Skarbu Państwa i przedsiębiorstwa państwowe udzielały spółkom zależnym wsparcia finansowego, m.in. w formie pożyczek, gwarancji, lub poręczeń. Często nawet taka pomoc nie wystarczała im do uzyskania dodatnich wyników, udzielone wsparcie miało natomiast niejednokrotnie negatywny wpływ na rezultaty finansowe spółek i przedsiębiorstw-„matek”.

Ubočnym, choć wcale nie najmniej ważnym efektem zaangażowania kapitałowego państwowych osób prawnych w spółki prawa handlowego jest fakt, iż w miarę rozrastania się piramidy spółek zależnych coraz niższego szczebla, słabną uprawnienia Skarbu Państwa do decydowania o własnym mieniu. Ze względów prawnych – stwierdziła Najwyższa Izba Kontroli – a często również z powodu bierności przedstawicieli państwa, bieżąca kontrola Skarbu Państwa nad podmiotami prawa handlowego oraz przedsiębiorstwami państwowymi jest bardzo ograniczona, zaś w spółkach „córkach”,

„wnuczkach” itd. w zdecydowanej większości zanika niemal zupełnie. Taka sytuacja, w której majątek państwa wymyka się spod jego kontroli, sprzyja, w ocenie Izby, utrwalaniu korupcyjnego zjawiska kapitalizmu politycznego, wzmocnionego brakiem jawności i nieprzejrzystością decyzji kadrowych w spółkach zależnych.

Zdaniem NIK, Rada Ministrów powinna opracować jednolitą politykę właścicielską, obejmującą wszystkie podmioty gospodarujące mieniem państwowym, niezależnie od ich form własności i podstaw prawnych sprawowania nadzoru właścicielskiego. Niezbędne jest również jasne określenie zasad przenoszenia państwowego mienia do podmiotów wyłączonych spod rygorów *ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*, a także dokonywanie przez członków organów nadzorczych spółek z udziałem SP oraz organy założycielskie przedsiębiorstw państwowych – analizy celowości zaangażowania kapitałowego tych podmiotów w spółki prawa handlowego. Dotyczy to szczególnie sytuacji, w których spółki zależne wykazują w dłuższym okresie straty, a kontynuowanie działalności wymaga wsparcia finansowego.

16. Po zbadaniu *działalności TON „AGRO” SA i jej spółek zależnych ze szczególnym uwzględnieniem obrotu gruntami z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w imieniu własnym i na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych w latach 1999-2003* [por. zał. Nr 3, str. 73], NIK stwierdziła, iż powołanie wspomnianej spółki nie miało racjonalnych podstaw, zaś jej funkcjonowanie budzi różnego rodzaju obiekcje.

Agencja, tworząc w 1992 r. spółkę TON „AGRO” zakładała, że podmiot ten będzie realizował część zadań powierzonych jej *ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*. Jak wykazała kontrola, było to przesławienie błędne. Spółki TON „AGRO” nie realizowały żadnych zadań ustawowych agencji, a jedynie generowały dodatkowe koszty. Wyplacana agencji dywidenda została wyliczona w sposób dla niej niekorzystny i była niewspółmiernie niska w stosunku do zaangażowanego przez nią kapitału oraz do osiąganego zysku, którego znaczną część spółki TON „AGRO” zużywały za swoją działalność oraz na wysokie wynagrodzenia i nagrody dla członków zarządów. Angażując się kapitałowo oraz ustanawiając wysokie wynagrodzenie prowizyjne z tytułu realizacji umów zleceń, w rzeczywistości agencja dofinansowywała działalność TON „AGRO” i jej spółek zależnych.

W ocenie NIK, powołanie TON „AGRO” trudno uzasadnić nie tylko względami ekonomicznymi, ale również meryto-

rycznymi. Sprzedaż nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa mogły z powodzeniem prowadzić w ramach swych ustawowych zadań oddziały terenowe Agencji, nie musiały tego robić za kosztownym pośrednictwem spółek grupy TON „AGRO”. Z tego tytułu wspomniane spółki osiągały wysokie, nieadekwatne do poniesionych kosztów, wynagrodzenia prowizyjne – np. jedna ze spółek otrzymała za przeprowadzone transakcje 1,6 mln zł, podczas gdy jej wydatki związane ze sprzedażą nieruchomości wyniosły 64 tys. zł. Tak duże zyski umożliwiało zastosowanie podwójnych wycen sprzedawanych nieruchomości: przyjęcie w rozliczeniach z agencją wycen niższych, sporządzonych na potrzeby zawartych umów zleceń, zaś w celu sprzedaży – nawet 9-krotnie wyższych wycen do przetargów, oddających rzeczywistą wartość rynkową nieruchomości. Praktyki te – zarówno naliczanie rażąco wysokich wynagrodzeń, jak zaniżanie wycen nieruchomości – nie spotkały się ze zdecydowaną reakcją.

W obrocie nieruchomościami, dokonywanym za pośrednictwem TON „AGRO” i jej spółek zależnych, stwierdzono występowanie mechanizmów korupcyjnych oraz przypadków nepotyzmu. W spółkach grupy TON „AGRO” zatrudniani byli pracownicy administracji samorządowej i członkowie ich rodzin oraz pracownicy agencji, którzy akceptowali zaniżone wyceny nieruchomości rolnych. Wiedząc o zmianach w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, pracownicy oddziałów terenowych agencji wyrażali zgodę na sprzedaż nieruchomości z Zasobu WRSP jako gruntów rolnych po zaniżonych cenach, niekiedy 6-krotnie niższych niż możliwe do uzyskania.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, NIK uznała, że nadzór Ministra Skarbu Państwa nad zagospodarowaniem nieruchomości Zasobu WRSP za pośrednictwem TON „AGRO” SA i jej spółek zależnych pozostawiał bardzo wiele do życzenia. Jednocześnie Izba przypomina, iż w już w lipcu 2002 r. wnioskuje do ministra m.in. o zwiększenie nadzoru nad obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa przez agencję, zaś do prezesa agencji – o stworzenie systemu nadzoru nad przestrzeganiem przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych* przy sprzedaży nieruchomości. Wyniki kolejnej kontroli wskazują, że wnioski te nie zostały w pełni zrealizowane, a nieprawidłowości w gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa występują nadal.

17. Istotne wątpliwości budziła *prawidłowość zagospodarowania obiektów Stadionu X-lecia w Warszawie i terenów przyległych wykorzystywanych na prowadzenie targowiska* [por. zał. Nr 3, str. 105]. NIK nie kwestionuje potrzeby istnienia w Warszawie dużego ba-

zaru, dostrzega również racje przemawiające za wykorzystaniem na ten cel popadających w ruinę obiektów Stadionu X-lecia, targowisko ma bowiem duże znaczenie gospodarcze, m.in. zapewnia pracę 4,5 tys. kupców dzierżawiących stale miejsca handlowe, a pośrednio – dalszym kilkudziesięciu tysiącom osób zatrudnionych w zakładach produkujących towary na potrzeby targowiska. Stadion przynosi też wcale niebagatelne dochody samorządowi – z tytułu dzierżawy gruntu, podatku od nieruchomości oraz opłaty targowej, budżetowi państwa – w postaci podatków oraz Centralnemu Ośrodkowi Sportu – z tytułu opłat za dzierżawę nieruchomości. Wszystkich tych korzyści nie równoważą jednak negatywne strony istnienia „Jarmarku Europa” w obecnym kształcie.

Targowisko działa tymczasowo. Zlokalizowano je na terenie, który zgodnie z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, był przeznaczony na cele sportowe i kulturalne. W ciągu 15 lat jego istnienia zainteresowane strony – zarządzający stadionem Centralny Ośrodek Sportu, nadzorujące działalność COS organy administracji centralnej i władze samorządowe m.st. Warszawy – nie wypracowały jednak ostatecznej koncepcji zagospodarowania tego obszaru, ani lokalizacji targowiska. Powodowało to przedłużanie prowizorki na kolejne lata.

Poważnym problemem, związanym z charakterem targowiska, był znaczny rozmiar zjawisk patologicznych, takich jak handel alkoholem i papierosami, głównie pochodzącymi z przemytu, nielegalnymi nagraniami muzycznymi, filmowymi i oprogramowaniem komputerowym, podrabianą odzieżą i obuwiem znanych marek, a także rozboje, bójki, kradzieże i włamania. Pomimo różnorodnych działań podejmowanych przez Policję, organy podatkowe, służby celne, administrującą targowiskiem firmę „Damis” oraz Centralny Ośrodek Sportu, walka z tymi patologiami nie przynosiła większych efektów, o czym świadczyła niemalejąca wartość zakwestionowanego towaru oraz liczba zatrzymanych osób. Zdaniem NIK, nie zostały wprowadzone niezbędne zmiany organizacyjne, mogące zapobiec popełnianiu przestępstw i wykroczeń, zaś kontrole skarbowe kończyły się wprawdzie przejęciem znacznych ilości towarów znajdujących się w nielegalnym obrocie, zazwyczaj jednak nie ujawniały sprawców tych przestępstw. W konsekwencji targowisko stało się uciążliwe dla mieszkańców Warszawy, stanowiąc zagrożenie dla bezpieczeństwa kupujących i pracujących tam osób.

Stwierdzono również, że wiele do życzenia pozostawiała rzetelność rozliczeń finansowych dokonywanych przez Centralny Ośrodek Sportu i firmę „Damis” z tytułu podatku od nie-

ruchomości oraz opłat czynszowych wynikających z dzierżawy terenu i obiektów stadionu. Ponadto dyrektor COS nie aktualizował wysokości czynszu dzierżawnego należnego od firmy „Damis”, w rozliczeniach nie zostały uwzględnione wszystkie wykorzystywane przez tę firmę budowle – pominięto m.in. niektóre drogi wewnętrzne, parkingi oraz budynek główny, na którego części również działa targowisko – kontrola ujawniła wreszcie niezadowalające efekty pobierania przez „Damis” opłaty targowej od osób prowadzących handel naręczny.

Biorąc pod uwagę fakt, że obecnie obowiązująca umowa pomiędzy COS a firmą „Damis” wygasa w końcu czerwca 2007 r., zdaniem NIK, czas jaki pozostał do tej daty należy wykorzystać na wypracowanie definitywnej koncepcji zagospodarowania terenu stadionu oraz znalezienie lokalizacji dużego targowiska na terenie Warszawy, przy współdziałaniu wszystkich zainteresowanych podmiotów.

18. NIK nie wniosła większych zastrzeżeń do sposobu *gospodarowania mieniem państwowych szkół wyższych* [por. zał. Nr 3, str. 83], chociaż i one nie ustrzegły się uchybień i nieprawidłowości. Skontrolowane uczelnie przy zbywaniu prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz prawa własności posadowionych na nim budynków w ogromnej większości honorowały przepisy zawarte w *ustawie o gospodarce nieruchomościami*, zachowując wymagane prawem formy oraz zlecając wycenę mienia przeznaczonego do zbycia rzeczoznawcom majątkowym. W mniejszym stopniu przestrzegany był natomiast obowiązek powiadamiania Ministra Skarbu Państwa, a od 15 stycznia 2003 r. uzyskania jego zgody na zbycie prawa wieczystego użytkowania gruntów będących własnością Skarbu Państwa oraz prawa własności budynków, gdy ich wartość przekraczała 50 tys. euro.

Statuty większości kontrolowanych szkół określały wartość składników majątkowych, których zbycie mogło nastąpić jedynie za zgodą senatu. Obowiązek uzyskiwania takiej zgody był przestrzegany. Niektóre uczelnie wprowadziły dodatkowo własne uregulowania wewnętrzne, określające procedury zbywania mienia.

W dwóch przypadkach szkoły nie poprzedziły nabycia prawa wieczystego użytkowania gruntu i prawa własności posadowionych na nim budynków rzetelną analizą ich wykorzystania do prowadzonej działalności. Nabyte nieruchomości okazały się zbędne, a koszty utrzymywania przekroczyły osiągnięte z nich korzyści.

Ponad połowa skontrolowanych uczelni nie miała wewnętrznych uregulowań, określających zasady udostępnia-

nia mienia innym podmiotom. Mimo to w większości zawieranych umów szkoły te prawidłowo zabezpieczały swoje interesy. Przy wynajmowaniu i wydzierżawianiu majątku szkół nie stwierdzono też, poza jednym wyjątkiem, istnienia zagrożeń korupcyjnych.

Większość skontrolowanych uczelni przestrzegała zasady określone przez Radę Ministrów, zgodnie z którymi do przychodów działalności dydaktycznej zaliczano opłaty za wynajem pomieszczeń i udostępnianie innych składników majątkowych służących tej działalności, natomiast przychody z opłat za wynajem pomieszczeń w domach i stołówkach studenckich zwiększały fundusz pomocy materialnej dla studentów.

W wielu uczelniach stwierdzono istnienie niespłaconych wierzytelności spowodowanych nieterminowym wnoszeniem opłat przez najemców lub dzierżawców korzystających z mienia szkół. W latach 2000-2003 r. poziom zaległości miał tendencję wzrostową. Nie wszystkie szkoły, w których stwierdzono istnienie takich zaległości skutecznie egzekwowały swoje należności.

W okresie objętym kontrolą Minister Edukacji Narodowej i Sportu nie podejmował, w ramach nadzoru nad organami statutowymi państwowych szkół wyższych, działań dotyczących gospodarowania przez nie mieniem. Wynikało to z faktu, że *ustawa o szkolnictwie wyższym* przyznaje wspomnianemu ministrowi niewielkie uprawnienia w tym zakresie. Może on uchylić uchwałę senatu lub decyzję rektora uczelni w przypadku stwierdzenia ich niezgodności z przepisami ustawowymi lub statutem uczelni, może też zażądać wyjaśnień, natomiast organy uczelni nie mają obowiązku przesyłania do MENiS podjętych uchwał. W praktyce rozpoczęcie czynności wynikających z nadzoru nad gospodarowaniem mieniem mogły spowodować wiadomości o zaistniałych nieprawidłowościach, a w okresie objętym kontrolą do MENiS takie informacje nie dotarły.

19. Ustalenia kontroli *gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe* [por. zał. Nr 3, str. 75] wskazywały, że Lasy Państwowe podejmowały przedsięwzięcia porządkujące stan prawny tego mienia. W rezultacie, w latach 2000-2003 powierzchnia nieruchomości posiadających urządzone księgi wieczyste zwiększyła się o jedną trzecią i sięgnęła 80% ich ogólnej powierzchni. W sposób zgodny z przepisami nabywano lasy i grunty do zalesienia, dokonywano zamian gruntów, przekazywano lasy, grunty i inne nieruchomości w użytkowanie. Ewidencję pozostającego w zarządzie mienia prowadzono rzetelnie i corocznie ją aktualizowano.

Miały jednak miejsce również przypadki działań bezprawnych, niegospodarnych, przysparzających korzyści osobom prywatnym kosztem interesu publicznego. W skali jednostki organizacyjnej obejmującej swym zasięgiem czwartą część powierzchni kraju nie były to sytuacje częste, tym niemniej wskazują one na istnienie niepokojących zjawisk i tendencji, którym należy zdecydowanie przeciwdziałać. Wymagają one zbadania, gdyż Lasy Państwowe zarządzają wieloma atrakcyjnymi terenami, których sprzedaż lub zamiana dokonana w niejasnych okolicznościach, po znajomości lub po zaniżonej cenie, budzić może poważne obiektywy co do intencji osób odpowiedzialnych za takie transakcje.

Z naruszeniem prawa dokonywano sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości. Niejednokrotnie sprzedawano je bez zgody Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych i bez przetargu. W co czwartym badanym nadleśnictwie transakcji nie poprzedzała wycena lub była ona nieprawidłowa. Uzyskane ze sprzedaży lasów i gruntów dochody należne budżetowi państwa, przekazywano z opóźnieniem sięgającym nawet 4 lat. Szczególnie podatna na nieprawidłowości okazała się gospodarka mieszkaniami. Dowodzą tego m.in. nieuzasadnione potrzebami zakupy lokali mieszkalnych, wykorzystywanie stanowisk służbowych w celu korzystnej zamiany nieruchomości, czy brak starań o odzyskanie bezprawnie zajmowanych lokali. Sprzedając nieruchomości, popełniano uchybienia w wyliczaniu i stosowaniu ulg. Obniżało to przychody Lasów Państwowych, zyskiwali natomiast kontrahenci, którzy nabyte z ulgą nieruchomości odsprzedawali w kilka miesięcy później po znacznie korzystniejszych cenach rynkowych. O tym, że nie były to przypadki odosobnione, świadczą nieprawidłowości ujawnione w wyniku poprzednich kontroli: przy budowie osiedla mieszkaniowego Eko-Sękocin, sprzedaży „Gajówki Henryków” w Nadleśnictwie Włoszczowa, czy też zamiany gruntów będących w zarządzie Nadleśnictwa Gdańsk na inne tereny, należące do miejscowej spółdzielni mieszkaniowej.

Mając na uwadze nieprawidłowości ujawnione we wszystkich kontrolowanych jednostkach, nadzór nad gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa, znajdującym się w zarządzie Lasów Państwowych, oceniono jako niewystarczający. Izba wskazała również na nieprawidłowości w systemie kontroli wewnętrznej. W 2003 r. inspekcja Lasów Państwowych przeprowadziła kontrole w 67 nadleśnictwach, ujawniając w co ósmym opóźnienia w przekazywaniu dochodów budżetu państwa, uzyskanych ze sprzedaży lasów i gruntów. Natomiast kontrola NIK stwierdziła takie przypadki w 2/3 jednostek.

W czasie kontroli, w Sejmie prowadzone były prace nad projektem ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw. W toku tych prac rozpatrywany był, zgłoszony po kontroli sprzedaży „Gajówki Henryków” wniosek NIK

w sprawie wprowadzenia do przepisów *ustawy o lasach* ograniczeń w sprzedaży nabytych po cenach ulgowych nieruchomości mieszkalnych. Wniosek o wprowadzenie takiego przepisu – utraty bonifikaty w przypadku zbycia nieruchomości przed upływem 5 lat – Izba sformułowała w 2003 r.

Ochrona zdrowia i prawa socjalne

3.

Wprowadzenie

**Omówienie
wyników
ważniejszych
kontroli**

Wprowadzenie

Wywiązywanie się państwa z jego obowiązków w sferze społecznej – podejmowanie przez administrację publiczną działań niezbędnych dla zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa socjalnego oraz godnych warunków życia i pracy – tradycyjnie stanowi jeden z najważniejszych kierunków badań NIK. Badania te łączą zazwyczaj aspekty związane z prawidłowością i efektywnością wykorzystania środków przeznaczonych na tę dziedzinę działalności państwa, z oceną rezultatów podejmowanych przedsięwzięć. Oceniano w nich wypełnianie przez administrację publiczną jej ustawowych zadań m.in. w dziedzinie ograniczania bezrobocia, zmniejszania sfery ubóstwa, opieki nad osobami bezdomnymi, przewlekłe chorymi i niepełnosprawnymi, rehabilitacji inwalidów, czy też przeciwdziałania różnego rodzaju patologiom.

Ustalenia przeprowadzonych kontroli pozwalają skonstatować, że organy państwa z formalnego punktu widzenia na ogół dobrze wypełniały swe obowiązki. Powstawały przepisy i programy umożliwiające coraz skuteczniejsze udzielanie pomocy coraz szerszemu kręgowi osób. W zdecydowanej większości przypadków świadczenia wypłacano prawidłowo, a środki z budżetu państwa na pomoc społeczną wydatkowano racjonalnie. Tym niemniej ciągle pozostawało niezaspokojone zapotrzebowanie na różne formy pomocy społecznej, a przyczyną tego stanu były przede wszystkim ograniczone możliwości finansowe budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W tej sytuacji, środki jakimi dysponowano powinny być wykorzystane możliwie jak najlepiej, a realizowane przedsięwzięcia – głębiej przemyślane, dokładniej skoordynowane, pozbawione błędów i kierowane do faktycznie potrzebujących pomocy. Jednak te dość oczywiste konstatacje nie zawsze były uwzględniane w działaniach organów państwa powołanych do zaspokajania potrzeb w szeroko rozumianej sferze społecznej. W rezultacie najsłuszniejsze nawet projekty nie osiągały zamierzonych celów, o czym świadczą kontrole funkcjonowania zakładów pracy chronionej oraz przywieziennych zakładów pracy. Skromny zasób środków i także możliwości udzielenia wsparcia tym bardziej nakazują wykorzystywać je w stopniu maksymalnym, i za dbać, aby pomoc trafiła do rzeczywiście potrzebujących. Niestety, nie zawsze tak się dzieje.

Jednym z najważniejszych zadań państwa w sferze społecznej jest stworzenie sprawnego systemu opieki zdrowotnej. Z tej przyczyny, a także ze względu na znaczenie problemów związanych z ochroną zdrowia dla poczucia bezpieczeństwa obywateli, NIK poświęca owemu zagadnieniu corocznie wiele uwagi. W ocenie Izby, kolejne reorganizacje, jakim poddawany był system opieki zdrowotnej, nie przybliżyły urzeczywistnienia zasadniczych celów reform, takich jak zapewnienie obywatelom równego dostępu do lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej i lekarzy specjalistów, do niezbędnych badań, analiz i zabiegów, a także możliwości wyboru placówki medycznej. Nie udało się również rozwiązać innych kwestii, decydujących o niewydolności kolejnych systemów, m.in. określić koszyka usług zdrowotnych należnych każdemu ubezpieczonemu, czy opracować spójnego i efektywnego systemu finansowania opieki zdrowotnej. Jak dotąd, wszystkie te projekty pozostają w sferze życzeń, a problemy, zamiast zbliżać się do rozwiązania – narastają.

Omówienie wyników ważniejszych kontroli

1. Oczekiwanych efektów nie przyniosły **działania administracji publicznej prowadzone w celu aktywizacji zawodowej absolwentów** [por. zał. Nr 3, str. 58], m.in. realizacja rządowego programu *Pierwsza praca*. Zmniejszeniu bezrobocia wśród młodzieży, zwłaszcza absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, miały służyć instrumenty zawarte w przepisach *ustaw o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o ułatwieniu zatrudnienia absolwentów szkół*^{7/}, zakładające zmniejszenie kosztów zatrudnienia absolwentów w przedsiębiorstwach oraz udzielanie pomocy w podejmowaniu przez nich własnej działalności gospodarczej.

Sukces był połowiczny. W latach 2002-2003 różnymi formami aktywizacji objęto 307 tys. osób, w wyniku podjętych działań stałe zatrudnienie znalazło 130 tys. absolwentów – 42% uczestniczących w programie, zaś realizacja programu *Pierwsza praca* spowodowała, w porównaniu z 2001 r., zmniejszenie liczby zarejestrowanych bezrobotnych absolwentów o 12,6%. Należy wszakże zauważyć, iż rezultaty te niemal w całości zostały osiągnięte przy wykorzystaniu instrumentów zawartych w *ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu* oraz środków Funduszu Pracy. W niewielkim stopniu natomiast został zrealizowany program samozatrudnienia absolwentów, w którym istotną rolę miała odegrać pomoc w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne i program preferencyjnych kredytów, bowiem zamiast 65 tys. absolwentów, z instrumentów tych skorzystały tylko 392 osoby. W niedostatecznym stopniu zrealizowano też zadania określone w programach celowych, mające wspomagać zatrudnienie absolwentów w rejonach o wysokim bezrobociu strukturalnym i na terenach wiejskich (*Zielone miejsca pracy, Junior, Praca dla absolwenta*).

Jedną z przyczyn niepowodzeń w realizacji programów wspomagających był brak ścisłej współpracy Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej i innych organizatorów z wojewódzkimi i powiatowymi urzędami pracy. W rezultacie opracowane centralnie programy nie uwzględniały realiów miejscowego rynku pracy, m.in. liczby zarejestrowanych bezrobotnych absolwentów. Np. w programie *Junior* w 2002 r. miało uczestniczyć 1,2 tys. osób, podczas gdy w urzędach

pracy zarejestrowanych było sześciokrotnie mniej absolwentów niepełnosprawnych. Współpraca taka została nawiązana dopiero w II półroczu 2003 r., wskutek czego znacząco poprawiła się realizacja programu i stworzone zostały korzystniejsze warunki do realizacji zadań II edycji programu, trwającej od czerwca 2003 do maja 2004 r.

W 2003 r. 60% środków z Funduszu Pracy na finansowanie programu *Pierwsza praca* przekazano powiatom dopiero w IV kwartale. Umowy zawierano więc na okresy nieprzekraczające 3 miesięcy, co podważało celowość działań, zwłaszcza dotyczących staży zawodowych absolwentów, gdyż był to okres zbyt krótki na zdobycie wystarczającego doświadczenia, szczególnie w zawodach urzędniczych.

Z dniem 1 czerwca 2004 r. weszła w życie *ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, zawierająca regulacje prawne uwzględniające wnioski NIK z poprzednich kontroli, w tym objęcie absolwentów działaniami aktywizującymi przewidzianymi dla osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

2. Po raz kolejny krytycznie oceniono **funkcjonowanie zakładów pracy chronionej** [por. zał. Nr 3, str. 57], tym razem na podstawie badań przeprowadzonych w zakładach zajmujących się ochroną mienia i dozorem. Stwierdzono m.in., że gospodarowanie Zakładowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych nie uległo poprawie w stosunku do stanu ustalonego podczas kontroli z lat 1998 i 2002, z których wynikało, że środki ZFRON wykorzystywane były na przedsięwzięcia niezwiązane z rehabilitacją osób niepełnosprawnych, a ich część, zamiast na indywidualną pomoc dla niepełnosprawnych, została zużyta na pomnożenie majątku właścicieli zakładów.

Kontrola wykazała, że pracodawcy nie zapewnili niepełnosprawnym takich warunków do rehabilitacji zawodowej, społecznej i zdrowotnej, jakie były wymagane od podmiotów posiadających status zakładu pracy chronionej. W ocenie Izby, wydatki związane bezpośrednio z zatrudnianiem i rehabilitacją były niewspółmiernie niskie w stosunku do otrzymanej pomocy publicznej, która miała rekompensować pracodawcom zwiększone koszty, spowodowane m.in. wliczoną do czasu pracy 15-minutową przerwą na gimnastykę usprawniającą i wypoczynek. W rzeczywistości niepełnosprawni nie korzystali z tego ustawowego uprawnienia. Również stanowiska pracy nie były specjalnie przystosowywane do możliwości osób niepełnosprawnych. Środki uzyskane w ramach pomocy publicznej, m.in. z tytułu zwrotu podatku od towarów i usług, zostały wykorzystane nie tylko na rehabilitację, lecz także na finansowanie bieżącej działalności zakładów, róż-

^{7/} M.in. finansowanie staży absolwentkich, refundacja wynagrodzeń absolwentów, szkolenia, pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej oraz tworzenie miejsc pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne, a także zwolnienie z płacenia składki emerytalnej, refundacja składek na ubezpieczenie rentowe i wypadkowe pracodawcom oraz absolwentom podejmującym działalność gospodarczą.

nego rodzaju inwestycje, zakup samochodów, maszyn i urządzeń, ponadto pokrywano z nich koszty funkcjonowania przychodni zakładowych, które – poza usługami świadczonymi pracownikom – prowadziły także działalność komercyjną.

Poważnym uchybieniem było nieprzestrzeganie zasady, zgodnie z którą dochody ZFRON winny być gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym. Z tego ustawowego obowiązku nie wywiązywał co drugi z kontrolowanych zakładów. Znaczna część objętych badaniem zpch przeznaczyła na pomoc indywidualną dla niepełnosprawnych pracowników mniej niż 10% dochodów, czego wymagały ustawowe zapisy. Na dodatek niektórzy pracownicy nie posiadali pełnej informacji o możliwości skorzystania ze wspomnianej formy pomocy.

W wielu przypadkach status zakładu pracy chronionej utrzymywany był sztucznie. W niemal co drugim spośród badanych zakładów prawie połowa pracowników, głównie osoby całkowicie sprawne, zatrudniona była na podstawie umów cywilno-prawnych. Zasadniczym powodem stosowania takich praktyk był fakt, że zatrudnienie owych osób w ramach stosunku pracy mogłoby spowodować utratę statusu zpch, nie zostałyby bowiem zachowane wymagane proporcje zatrudnienia osób niepełnosprawnych w stosunku do ogólnej liczby pracowników, do której nie są wliczane osoby pracujące na podstawie umów cywilno-prawnych.

NIK zwróciła uwagę, iż w zdecydowanej większości badanych zakładów na stanowiskach bezpośrednio związanych z dozorem i ochroną mienia zatrudniano osoby całkowicie niezdolne do pracy, niepełnosprawne z powodu choroby narządów ruchu oraz takie, którym na podstawie orzeczenia przysługiwała pomoc innych osób. Tymczasem zakłady te zwolniono z obowiązku występowania do Państwowej Inspekcji Pracy o zbadanie, czy obiekty i pomieszczenia uwzględniają potrzeby niepełnosprawnych pracowników. W praktyce oznacza to, że osoby najciężiej poszkodowane zatrudniane były na stanowiskach pracy wyłączonych spod nadzoru PIP.

3. Nie w pełni zostały wykorzystane możliwości związane z **funkcjonowaniem przywieziennych zakładów pracy** [por. zał. Nr 3, str. 79]. Te specyficzne, utworzone przy zakładach karnych podmioty, zatrudniające osoby pozbawione wolności, otrzymały przywileje w postaci ulg i zwolnień w podatkach i opłatach, a także możliwość gromadzenia środków przeznaczanych następnie na dofinansowanie zadań związanych z resocjalizacją osadzonych. Zatrudnienie w zakładach korzystających z takich preferencji powinno mieć na celu nie tylko korzyść materialną, ale przede wszystkim pozytywnie oddziaływać na postawy pracujących i posiadać walor resocjalizacyjny. Jednak większość skontrolowanych zakładów nie wykorzystwała środków z zysku oraz wspomnianych

ulg i zwolnień, a także pożyczek ze Scentralizowanego Funduszu Rozwoju i środków specjalnych Centralnego Zarządu Służby Więziennej – w sposób całkowicie zgodny z tymi intencjami. Środki owe przeznaczone zostały bowiem głównie na modernizację przywieziennych zakładów pracy i ich produkcji, nie finansowano z nich natomiast tworzenia nowych miejsc pracy dla osadzonych, organizowania nauki zawodu, ani szkoleń związanych z aktywizacją zawodową i nabywaniem umiejętności poszukiwania pracy.

Zdaniem NIK, kilkuprocentowy w latach 2001-2003 wzrost zatrudnienia skazanych w kontrolowanych zakładach był niewspółmiernie niski w stosunku do wyników finansowych i korzyści płynących ze statusu przywieziennego zakładu pracy. Wiązało się to w pewnym stopniu z kryteriami, jakie spełniać winien taki podmiot. W przywieziennym zakładzie pracy udział osadzonych w zatrudnieniu ogółem musiał przekraczać 20%, jeśli zaś stanowił co najmniej połowę, pociągało to za sobą całkowite zwolnienie z podatków i opłat. W opinii NIK, uzależnienie możliwości korzystania z tych preferencji wyłącznie od procentowego udziału skazanych w zatrudnieniu, nie skłaniało do zwiększania liczby miejsc pracy dla osadzonych ponad poziom uprawniający do uzyskania ulg.

Aktywizacji zawodowej i tworzenia miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności nie wspierało też wyłączenie zamówień udzielanych przywieziennym zakładom pracy spod procedur *ustawy o zamówieniach publicznych*. Okazało się, iż jedynie mniejszą część zleceń uzyskanych od jednostek sektora finansów publicznych zakłady te wykonały samodzielnie bądź z udziałem podwykonawców, większość natomiast przekazały do realizacji innym podmiotom, ograniczając się do roli pośredników. W rezultacie 59% przychodów uzyskiwały one wyłącznie z pośrednictwa w zakupie towarów i usług dla jednostek sektora finansów publicznych, co z punktu widzenia interesów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, finansujących zleceńodawców, było działaniem niegospodarnym. Poza tym przekazywanie zamówień innym podmiotom hamowało tworzenie miejsc pracy dla skazanych, zlecającym stwarzało możliwość obejścia przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*, sprzyjało też korupcji.

Ustalenia kontroli uzasadniają potrzebę weryfikacji dotychczasowych zasad udzielania preferencji takim zakładom. Zdaniem Izby, należałoby uzależnić wysokość ulg i zwolnień nie tylko od procentowego udziału osadzonych w zatrudnieniu ogółem, lecz również od liczby zatrudnianych więźniów i wartości wykonywanych przez nich usług, czy wytworzonych wyrobów. Celowe wydaje się też przeznaczenie wyraźnie określonej części zysku oraz środków z ulg i zwolnień na tworzenie miejsc pracy dla osadzonych. Poprawie wyników eko-

nomiczno-finansowych rzadko bowiem towarzyszyło istotne intensyfikowanie działań resocjalizacyjnych, bądź poprawa warunków pracy i zwiększenie zatrudnienia.

4. Krytycznie oceniono *realizację przez wojewodów zadań w zakresie rejestracji i kontroli zakładów opieki zdrowotnej w świetle prawidłowości ich funkcjonowania* [por. zał. Nr 3, str. 109]. Jest to konstatacja o tyle niepokojąca, że rejestracja zakładów nie stanowi jedynie dopełnienia wymaganej prawem formalności, ale jest czynnością istotną z punktu widzenia interesów pacjenta i poprawności udzielanych świadczeń. Potwierdza ona mianowicie zdolność zakładu do wykonywania usług zdrowotnych, co powinno stanowić gwarancję właściwego poziomu fachowego, dochowania wszelkich wymaganych procedur medycznych, a także zapewnienia odpowiednich warunków sanitarnych, lokalowych i należytej opieki ze strony personelu. Podobną rolę mogłyby pełnić kontrole dokonywane przez wojewodów, gdyby były rzetelne i fachowe. Ich zadaniem winno być z kolei okresowe sprawdzanie, czy funkcjonujące już zakłady spełniają wymagania, które stanowiły podstawę uzyskania przez nie wpisu do rejestru.

Rzeczywistość okazała się jednak odmienna. Rejestry zoz w większości kontrolowanych województw były prowadzone niewłaściwie. Organy rejestrowe przed wydaniem decyzji o dokonaniu wpisu nie żądały od zakładów przedłożenia dokumentów świadczących o posiadaniu przez nie wystarczającej bazy lokalowej, niezbędnego sprzętu i aparatury medycznej, a także o dysponowaniu odpowiednią kadrą medyczną. Prawdziwość składanych dokumentów nie była weryfikowana, nikt też nie wizytował jednostek ubiegających się o rejestrację. W rezultacie rejestry nie odzwierciedlały stanu faktycznego, szczególnie jeśli chodzi o wyposażenie w sprzęt i aparaturę medyczną oraz zakres świadczonych usług. Dodać należy, że zakłady nagminnie nie przestrzegały obowiązku zgłaszania organowi rejestrowemu wszelkich zmian w prowadzonej działalności, lub czyniły to z opóźnieniem. W konsekwencji część świadczonych usług znalazła się poza ewidencją rejestrową, a tym samym praktycznie poza kontrolą. Zakłady nie zgłaszały też organom rejestrowym zmian w zatrudnieniu pracowników medycznych.

Nieprawidłowości nie ograniczały się tylko do sfery formalno-prawnej. Obiekty szpitalne nie były utrzymywane we właściwym stanie technicznym. Część zainstalowanych urządzeń i aparatury medycznej nie posiadała odpowiednich atestów, certyfikatów lub oznaczeń. Nie dokonywano niezbędnych przeglądów technicznych lub też przystępowano do nich zbyt rzadko. Pracownikom i pacjentom nie zapewniono właściwych warunków sanitarnych. Sale były nadmiernie zagęsz-

czone, brakowało wind, wejść dla niepełnosprawnych, pomieszczeń socjalnych dla personelu. Przyczyną wielu spośród uchybień był brak środków finansowych, który powodował, że zakłady na ogół ograniczały się jedynie do interwencyjnych remontów w przypadkach awarii, nie prowadziły natomiast systematycznej działalności remontowo-modernizacyjnej. Nie może to jednak stanowić usprawiedliwienia dla wszystkich stwierdzonych zaniedbań.

Krytycznie oceniono sposób kontrolowania zoz przez wojewodów. W 9 województwach zbadali oni niespełna 12% zarejestrowanych zakładów. Kontrole te sprowadzały się do wizytacji pomieszczeń i przejrzenia rejestrów, nie interesowano się natomiast prawidłowością udzielania świadczeń zdrowotnych. Ograniczenie badań do tak wąskiego zakresu tłumaczono zbyt szczupłym stanem kadrowym. Izba nie uważa jednak tych wyjaśnień za wystarczające. Wojewodowie, jeśli nie dysponowali dostateczną liczbą pracowników z wykształceniem medycznym, mogli zlecić przeprowadzenie kontroli samorządom lekarskim, medycznemu towarzystwom naukowym lub wojewódzkim konsultantom medycznym, a jednak tego nie uczynili.

5. Kontrola *realizacji świadczeń zdrowotnych w zakresie wszczepiania endoprotez stawu biodrowego* [por. zał. Nr 3, str. 87], formalnie poświęcona jednej tylko z podgrup świadczeń zdrowotnych, w rzeczywistości miała również pomóc w ustaleniu, czy środki przeznaczone na ochronę zdrowia były wydawane racjonalnie i z pożytkiem dla pacjentów, oraz czy system opieki zdrowotnej zapewniał skuteczny nadzór nad jakością świadczeń. W świetle wyników badań na pytania te należy odpowiedzieć przecząco. Na taką ocenę złożyły się przesłanki natury zarówno czysto medycznej, jak i organizacyjnej. Najważniejsze z nich, to brak danych umożliwiających ocenę efektu alloplastyki stawu biodrowego w dłuższym horyzoncie czasu, oraz kontraktowanie takich zabiegów bez sprecyzowania wymagań jakościowych.

W Polsce nie istniał, i nie istnieje do dziś, scentralizowany rejestr świadczeń medycznych, umożliwiający gromadzenie danych o przebiegu leczenia pacjentów i pozwalający ocenić skuteczność stosowania określonych procedur medycznych. Nie istnieje zatem również system gromadzenia danych na temat alloplastyki stawu biodrowego, pozwalający na obserwację efektów implantacji oraz trwałości i funkcjonalności poszczególnych rodzajów i typów endoprotez. Należy dodać, iż badania kontrolne pacjentów po zabiegu alloplastyki, prowadzone w różnych jednostkach, nie były w pełni porównywalne. Zazwyczaj wizyty wyznaczano po upływie 3, 6 miesięcy i 1 roku od zabiegu, ale w niektórych szpitalach jedynie okre-

ślano termin pierwszej wizyty kontrolnej, następne ustalano w zależności od potrzeb, brakowało też dokumentacji poświadczającej kontynuowanie opieki nad pacjentami.

Ustalono, że zabiegi, o których mowa, dokonywane były w oparciu o wiedzę praktyczną nabytą przez lekarzy ortopedów, poszczególne elementy tej procedury medycznej nie zostały jednak skodyfikowane w formie ujednoliconego postępowania. Mimo przygotowania przez lekarzy ortopedów propozycji standaryzacji endoprotezoplastyki, Minister Zdrowia, jak dotąd, nie skorzystał z możliwości ustalenia rozporządzeniem standardów dla tych procedur medycznych, co umożliwiłoby egzekwowanie zapisanych tam zasad i norm.

Możliwość ustalenia wymogów jakościowych dla świadczeń medycznych i uzyskania certyfikacji stwarzała *ustawa o zakładach opieki zdrowotnej*, jednak Minister Zdrowia nie powołał Rady Akredytacyjnej. W tej sytuacji samorząd lekarski utworzył z własnej inicjatywy radę, która wydawała stosowne certyfikaty. Właściwego nadzoru nad jakością świadczeń w dziedzinie alloplastyki nie sprawowali również płatnicy. Wprawdzie większość zawieranych kontraktów uwzględniała wytyczne Krajowego Konsultanta ds. Ortopedii i Traumatologii Narządu Ruchu w sprawie warunków organizacyjnych, kadrowych i technicznych, niezbędnych do wykonywania zabiegów, jednak z ustaleń NIK nie wynika, aby warunki te, a także jakość świadczeń, były przedmiotem kontroli którejkolwiek z oddziałów Narodowego Funduszu Zdrowia.

W konkluzji NIK stwierdziła, iż system opieki zdrowotnej powinien finansować jedynie efektywne procedury medyczne. Wyznacznikami dla alokacji środków przeznaczanych na ten cel powinny być: liczba dokonywanych wszczepień, stopień ich złożoności, stwierdzone powikłania pooperacyjne, a także potrzeby w dziedzinie alloplastyki. Kontrakty na wykonywanie endoprotezoplastyki stawu biodrowego winny być zawierane jedynie z tymi szpitalami, które spełnią wymogi techniczne, organizacyjne i kadrowe, zobowiążą się do odpowiedniego monitorowania pacjentów po zabiegu, zaś system kontraktowania świadczeń medycznych powinien premiować finansowo wysoką jakość świadczeń medycznych, m.in. preferując szpitale posiadające odpowiednie akredytacje. Wiele z tych postulatów należałoby rozciągnąć również na inne rodzaje świadczeń zdrowotnych.

6. Niewiele dobrego da się powiedzieć także o *funkcjonowaniu systemu tworzenia wykazu leków refundowanych* [por. zał. Nr 3, str. 61]. Zbadawszy tę problematykę w ramach kontroli doraźnej, NIK stwierdziła, że przed wejściem w życie *ustawy o cenach*, Minister Zdrowia nie podjął żadnych działań w celu ograniczenia uznaniowości przy podejmowaniu decyzji o umieszczeniu danego leku w wykazie medyka-

mentów refundowanych. Z kolei po wprowadzeniu przepisów ustawy nie były przestrzegane zasady i procedury ustalania cen na produkty lecznicze i wyroby medyczne, a także reguły dotyczące sposobu, trybu i terminów rozpatrywania wniosków o umieszczenie leków we wspomnianych wykazach.

Wykazy leków refundowanych oraz ceny na te preparaty ustalał międzyresortowy Zespół ds. Gospodarki Lekami przy Ministrze Zdrowia. Tenże minister powołał dodatkowo pomocniczy Zespół ds. Refundacji, powierzając mu obowiązki mieszczące się w zakresie zadań ustawowo przypisanych Zespołowi ds. Gospodarki Lekami, co NIK uznała za działanie nielegalne. Na dodatek Izba nie zdołała doszukać się merytorycznej celowości utworzenia nowego zespołu. Podobnie oceniono inną modyfikację organizacyjną – przeniesienie obsługi organizacyjno-technicznej Zespołu ds. Gospodarki Lekami z Departamentu Polityki Lekowej w Ministerstwie Zdrowia do Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych. W opinii Izby, skupienie w jednej instytucji rejestracji leków i tworzenia wykazów refundacyjnych stwarza warunki sprzyjające korupcji.

Kontrola ujawniła liczne nieprawidłowości formalnoprawne. Przy rozpatrywaniu wniosków o ustalenie cen urzędowych i wniosków o umieszczenie danego środka farmaceutycznego na listach leków refundowanych, Ministerstwo nie przestrzegało ustawowych terminów. Wnioskujący nie byli informowani o umieszczeniu leków w wykazach, ani o przyczynach nieuwzględnienia wniosków. Nie wywiązywano się z obowiązku aktualizowania wykazów leków refundowanych, ograniczając się do usunięcia z nich ewidentnych błędów i pomyłek. Projekty rozporządzeń Ministra Zdrowia z grudnia 2002 r. w sprawie wykazów leków refundowanych opracowano z naruszeniem obowiązujących zasad i procedur. Postępowanie kwalifikacyjne odbyło się bez udziału Zespołu ds. Gospodarki Lekami, zaś sporządzanie projektów wykazów nie zostało poprzedzone analizą skutków finansowych proponowanych zmian, czego wymagała *ustawa o finansach publicznych*. Wprawdzie Zespół ds. Gospodarki Lekami podejmował działania w celu ujednolicenia zasad wprowadzania leków refundowanych do wykazów, jednak nie dość że metody ustalania przez niego kryteriów cenowych w latach 2002-2003 były niejasne, to kryteria zmieniano każdorazowo przy następnych nowelizacjach.

Stwierdzono też, że przy ustaleniu po raz pierwszy cen urzędowych leków z importu, jednym z podstawowych parametrów były ceny umowne, negocjowane przez ministerstwo. Akceptowanie przez wnioskodawców, podczas kolejnych nowelizacji wykazów, obniżek cen proponowanych zgodnie z przyjętymi przez zespół kryteriami cenowymi świadczy, iż ceny umowne leków refundowanych były znacznie zawyżane.

Bezpieczeństwo narodowe

4.

Wprowadzenie

**Omówienie
wyników
ważniejszych
kontroli**

Wprowadzenie

Powinności państwa związane z zapewnieniem krajowi i obywatelom szeroko pojętego bezpieczeństwa są szczególnej natury. Podejmowane przez administrację publiczną działania mają na celu zaspokojenie istotnych potrzeb społeczeństwa w dziedzinie, w której obywatele zdani są niemal bez reszty na państwo. Jedynie ono dysponuje strukturami analitycznymi, logistycznymi i wykonawczymi, zdolnymi do identyfikowania i neutralizowania zagrożeń, poczynając od związanych z obronnością kraju, terroryzmem, zorganizowaną i pospolitą przestępczością, po klęski żywiołowe, zagrożenia ekologiczne, epidemiologiczne, a także w sferze strategicznych interesów państwa – dla bezpieczeństwa energetycznego, żywnościowego, rynków finansowych itd.

NIK systematycznie bada wywiązywanie się organów państwa z tych obowiązków. Jednak wnioski nie nastrajają optymistycznie, ze względu na liczne i powtarzające się mankamenty w działalności administracji publicznej. Znaczącą rolę odgrywa niedostatek środków, co sprawia, że przygotowane i zatwierdzone programy częściowo pozostają w sferze projektów. Oznacza to równocześnie, iż planowanie oderwane zostało od realiów gospodarczych i możliwości finansowych państwa, jednak w takiej sytuacji projekty w ogóle nie powinny uzyskać akceptacji zatwierdzających je gremiów.

Problem niedostatku środków dotyczył nie tylko wojska i Straży Granicznej, ale był dość powszechną bolączką służb mundurowych. Występował on również w policji, która częściowo próbowała rozwiązywać go na własną rękę. Przeprowadzona w 1997 r. kontrola finansowania policji ze źródeł pozabudżetowych wykazała, iż część darowizn przyjmowanych przez policję pochodziła od podmiotów prywatnych i osób fizycznych, mimo że zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania policji, poza budżetem państwa, mogły uczestniczyć tylko jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto policja zwykle nie sprawdzała legalności funkcjonowania darczyńców i ich rzetelności, niektóre jednostki podejmowały wobec nich różne zobowiązania, nie zawsze też sporządzano pisemne umowy darowizny. Wobec powyższych ustaleń NIK wniosła do Komendanta Głównego Policji o uporządkowanie praktyki przyjmowania darowizn, ewidencji i sprawozdawczości w tym zakresie. Kolejna kontrola pozwoliła na pozytywną ocenę wykonania sformułowanych wówczas wniosków i późniejszych działań. Z poczynionych ustaleń wynika również, że obecnie struktury policji są dobrze przygotowane prawnie i organizacyjnie do przyjmowania i zagospodarowania darowizn.

Zasadnicze znaczenie dla poczucia bezpieczeństwa obywateli ma potencjał obronny kraju, jak i ochrona granic przed napływem nielegalnych imigrantów, importem odpadów i substancji promieniotwórczych, przemysłem towarów i narkotyków. Po przystąpieniu Polski do NATO ważnym tematem badań stało się dostosowanie potencjału wojskowego naszego kraju do wymagań sojuszu, a także zdolność uczestniczenia w misjach specjalnych, stanowiąca obecnie jeden z wyznaczników miejsca polskich Sił Zbrojnych w międzynarodowych sojuszach.

Przeprowadzone w ostatnich latach kontrole nie pozostawiały wątpliwości, że znaczne wysiłki, jakie czyniła Polska by jej armia była w stanie sprostać wymaganiom stawianym nowoczesnym siłom zbrojnym, przynosiły pozytywne rezultaty. W początkowym okresie efekty stały się najwidoczniejsze w dziedzinach, które nie wymagają dużych nakładów finansowych, takich jak np. szkolnictwo wojskowe. Izba jednak wielokrotnie podkreślała, że polskie jednostki wojskowe będą w pełni przygotowane do współdziałania z siłami międzynarodowymi dopiero wówczas, kiedy wyposażone zostaną w nowoczesny sprzęt i uzbrojenie. Ponieważ modernizacja techniczna wiąże się z poważnymi wydatkami, Izba zwracała i zwraca nadal baczność na sposób gospodarowania środkami przeznaczonymi na cele obronne, na planowanie wydatków i realizowanie planów, a także na przestrzeganie przy tym określonych zasad i procedur.

Potencjalnie największe zagrożenia dla interesów ekonomicznych Polski niosą błędy i zaniedbania w sferze zaopatrzenia kraju w dwa podstawowe nośniki energii – ropę naftową i gaz ziemny. Z ustaleń kontroli wynika, że bezpieczeństwo energetyczne kraju nie poprawiło się. Niewiele udało się też osiągnąć dzięki przedsięwzięciom związanym z oszczędzaniem energii. Zakrojone były na niewielką skalę, prowadzone w wolnym tempie i niekonsekwentnie.

Powszechne było zaniedbywanie obowiązków przez struktury administracyjne różnych szczebli, powolność i brak zdecydowania w działaniu, zadowalanie się częściową tylko realizacją poszczególnych zadań. Poważnym zaniedbaniem był brak wiedzy o stanie rezerw państwowych zbóż i dopuszczenie nieomal do utraty kontroli nad sytuacją w tej dziedzinie.

Krytyczne oceniano również powszechny brak skutecznie funkcjonującego nadzoru i systemu kontroli. Dał on znać o sobie podczas realizacji programów technicznej modernizacji Sił Zbrojnych, programów związanych z zaopatrzeniem w surowce energetyczne, przejawiał się też w lekceważeniu przepisów dotyczących międzynarodowego obrotu odpadami, nieprzestrzeganiu *Konwencji o ochronie Morza Bałtyckiego*, czy też w małej skuteczności monitoringu stosowania środków chemicznych w rolnictwie.

Zaniedbaniem administracji było także opieszale wprowadzanie zainicjowanych zmian o charakterze organizacyjnym. Powolność działania oznaczała, zależnie od okoliczności, przedłużanie się procesu przekształceń bez większych negatywnych konsekwencji, jak to miało miejsce w przypadku Straży Granicznej, ale także – tak było z reorganizacją struktur celnych mających przeciwdziałać przestępczości granicznej – doprowadzenie do chaosu i obniżenie stanu bezpieczeństwa.

Omówienie wyników ważniejszych kontroli

1. O tym, że realistyczne planowanie i oszczędne gospodarowanie jest konieczne w każdej dziedzinie, szczególnie tam, gdzie w grę wchodzi znaczne środki, świadczą m.in. ustalenia kontroli – **realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie rozwoju systemu dowodzenia i łączności Sił Zbrojnych w latach 2001-2002** [por. zał. Nr 3, str. 53] oraz **realizacji zadań inwestycyjnych Sił Zbrojnych w zakresie infrastruktury lotniskowej i morskiej w latach 2001-2002** [por. zał. Nr 3, str. 48] – poświęconych badaniu przebiegu prac związanych z wykonaniem *Programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006* oraz *Programu inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w dziedzinie bezpieczeństwa*. Wynika z nich, że zaplanowane inwestycje w systemach dowodzenia i łączności zrealizowano jedynie w niewielkim stopniu. Niewłaściwie przebiegał sam proces inwestycyjny. Plany były wielokrotnie korygowane i zmieniane, w zależności od postępu robót. Ponieważ zarówno prace budowlane, jak i zakupy sprzętu nie osiągnęły zaplanowanego poziomu, nie zrealizowano założonego tempa modernizacji wspomnianych systemów. W tej sytuacji NIK wyraziła opinię, iż opracowywane plany powinny być realne, uwzględniać nie tylko potrzeby armii ale i możliwości kraju. Jeśli powstaną i zostaną przyjęte, w ślad za nimi powinny być wyasygnowane odpowiednie środki finansowe, umożliwiające ich realizację.

Podobne wnioski dotyczą modernizacji infrastruktury lotnisk wojskowych i portów wojennych. W opinii Izby, plan inwestycyjny na lata 2001-2006 opracowany został nierzetelnie, podobnie jak plany na poszczególne lata. Przede wszystkim nie zostały

wzięte pod uwagę realne możliwości pełnej realizacji planów i nie zapewniono niezbędnych nakładów na ich wykonanie. NIK po raz kolejny zwróciła również uwagę na konieczność wydawania środków budżetowych w sposób gospodarny.

2. Pozytywnie natomiast NIK oceniła **przygotowanie Sił Zbrojnych RP do uczestnictwa w operacjach pokojowych w latach 2002-2003** [por. zał. Nr 3, str. 55]. W okresie tym zwiększył się udział Sił Zbrojnych RP w operacjach prowadzonych przez siły sojusznicze, m.in. w Afganistanie i Iraku. Polskie jednostki należycie wypełniały coraz poważniejsze zadania i obowiązki. Pozwoliło im to uzyskać niezbędne doświadczenie, potwierdziło sojuszniczą wiarygodność Polski jako partnera i uczestnika międzynarodowych operacji, a jednocześnie stało się bodźcem do zwiększenia tempa dostosowywania kolejnych jednostek do współdziałania i standardów obowiązujących w NATO. Mimo ogólnie pozytywnej oceny przygotowania jednostek do wykonywania zadań poza granicami kraju, stwierdzono także nieprawidłowości, m.in. w funkcjonowaniu struktur kierowania i dowodzenia oraz w organizacji szkolenia i wyposażeniu jednostek wyznaczonych do udziału w operacjach pokojowych.

3. Właściwie funkcjonował **system ochrony wschodniego i północno-wschodniego odcinka granicy państwowej** [por. zał. Nr 3, str. 54]. Prawidłowo pełniona była służba ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Straż Graniczna dobrze radziła sobie z głównym zagrożeniem, jakie w ostatnich latach stanowiła nielegalna imigracja, głównie z Azji i Europy Wschodniej. Właściwe pełnienie służby i odpowiednie zabezpieczenie granicy nie mogą jednak stanowić usprawiedliwienia dla faktu, iż warunki organizacyjne, w ja-

4.

kich była ona pełniona, zdecydowanie odbiegały od zadowalającego stanu. NIK wykryła Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji zaniedbania w sporządzaniu analiz i prognoz dotyczących gotowości i sprawności działania struktur SG, a także brak wystarczającego nadzoru nad jej jednostkami organizacyjnymi. Niezrealizowanie planów inwestycyjnych i modernizacyjnych pociągnęło za sobą opóźnienia w budowie strażnic oraz braki w technicznym zabezpieczeniu granicy i w wyposażeniu jej jednostek. Nie został również wykonany plan zwiększenia zatrudnienia w tej formacji, wskutek czego działała ona w niepełnym stanie osobowym, z opóźnieniem wprowadzany był plan przekształcenia Straży Granicznej w formację całkowicie zawodową. Obiecującą przedstawiał się nowy model szkolenia, przygotowujący do wymienności funkcji i zadań, szkolenia prowadzono jednak niesystematycznie i uczestniczyła w nich jedynie część funkcjonariuszy. Do ustaleń obniżających ocenę działalności SG trzeba zaliczyć również przypadki korupcji wśród jej funkcjonariuszy. Spowodowało to konieczność energiczniejszych przeciwdziałań, m.in. zintensyfikowania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

4. Wszelkie zmiany w tak delikatnej materii jak kwestia ochrony granicy państwowej i zabezpieczenie kraju przed zagrożeniami płynącymi z zewnątrz, muszą być przemyślane, dobrze przygotowane i przeprowadzone. Jak wykazała kontrola **przygotowania nowych struktur przewidzianych do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości w zakresie obrotu towarowego z zagranicą** [por. zał. Nr 3, str. 52], reorganizacja służb odpowiedzialnych za zwalczanie tego rodzaju przestępczości przyniosła efekty dalece niezadowalające. Zastąpienie Głównego Urzędu Cel i jego prezesa przez izby celne oraz Ministra Finansów, zaś Generalnego Inspektora Celnego wraz z terenowymi organami Inspekcji przez pion kontroli skarbowej – nie tylko nie poprawiło sytuacji, ale doprowadziło do częściowego sparaliżowania dotychczasowych działań skierowanych przeciwko najgroźniejszym przestępstwom w dziedzinie, o której mowa.

Ministerstwo Finansów i podległe jednostki organizacyjne utworzyły tylko jeden element struktur, które przejęły zadania rozwiązywane przez organy Inspekcji Celnej – komórki kontroli obrotu towarowego z zagranicą. Z planowanych 17 komórek dokumentacji celnej i 17 komórek realizacyjnych, wyposażonych w szerokie kompetencje i uprawnienia, w tym możliwość użycia broni palnej i środków przymusu bezpośredniego, żadna nie została w pełni sformowana, jeśli pod tym pojęciem rozumieć osiągnięcie pełnej gotowości do działania.

Usytuowane w pionie kontroli skarbowej komórki realizacyjne w większości powołano jedynie formalnie. Faktycznie zaś,

w okresie objętym kontrolą (III kwartał 2002 r. – III kwartał 2003 r.) utworzone zostały tylko w 6 z 17 jednostek organizacyjnych, w których powinny były powstać. Te, które istniały rzeczywiście, zorganizowano z opóźnieniem i w mocno okrojonym składzie – przy limicie 280 osób zatrudnienie nie przekraczało 37 osób. Większość kandydatów na funkcjonariuszy nie przeszła postępowania kwalifikacyjnego, wiele do życzenia pozostawiało wyposażenie komórek realizacyjnych, a ich działania obejmowały wąski wycinek zadań określonych w ustawie.

Podobnie było w pionie Służby Celnej. Nie dość że proces powoływania komórek dokumentacji celnej zakończono dopiero w 10 miesięcy od wejścia w życie *Kodeksu celnego*, to w rzeczywistości komórki takie powstały tylko w 11 izbach celnych, i to w niepełnej obsadzie. Służba Celna, mimo że przejęła część zadań i kompetencji Inspekcji Celnej, nie wykorzystwała jej kadr, zwłaszcza pracowników mających doświadczenie w prowadzeniu czynności operacyjno-rozpoznawczych. W Ministerstwie Finansów nie utworzono komórki właściwej w sprawach postępowania kwalifikacyjnego, wobec czego ani jeden z terenowych pracowników komórek dokumentacji celnej nie przeszedł takiego postępowania, a zatem nie uzyskał przewidzianych ustawą uprawnień. W konsekwencji żadna z utworzonych komórek nie przystąpiła do realizacji zadań określonych w *ustawie Kodeks celny*.

Taki stan spowodowały, w ocenie NIK, przede wszystkim zaniedbania i opieszale wykonywanie przez departamenty i biura Ministerstwa Finansów ich obowiązków organizacyjnych i legislacyjnych, a także popełnione przy tym błędy. Część aktów prawnych regulujących organizację, zasady i warunki funkcjonowania nowo powstałych jednostek wydano z wielomiesięcznym opóźnieniem, zaś niektóre przepisy okazały się tak nieprecyzyjne, wzajemnie niespójne, a nawet sprzeczne, że utrudniały i spowalniały formowanie powołanych ich mocą komórek. Negatywną rolę odegrały również mało zdecydowane działania Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej i Szefa Służby Celnej. Przez ponad rok od zniesienia Inspekcji Celnej nie powołano formacji zdolnych do kontynuowania jej zadań, co spowodowało wzrost zagrożenia przestępczością szczególnie niebezpieczną, bo związaną m.in. z obrotem z zagranicą środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi, materiałami promieniotwórczymi, bronią, a także odpadami i szkodliwymi substancjami chemicznymi.

5. Ponowna kontrola **finansowania Policji ze źródeł innych niż budżet państwa** [por. zał. Nr 3, str. 49], która objęła lata 2001-2003 (I kw.), pozwoliła na pozytywną ocenę wykonania sformułowanych poprzednio wniosków oraz późniejszych działań Policji związanych z pozyskiwaniem i wy-

korzystaniem na jej działalność środków pozabudżetowych. Z jej ustaleń wynika również, że obecnie struktury Policji są dobrze przygotowane prawnie i organizacyjnie do przyjmowania i zagospodarowania darowizn. W latach 1999-2002, w wyniku zmian w ustawach o Policji oraz o bezpieczeństwie imprez masowych, zwiększyła się liczba uprawnionych podmiotów oraz form finansowania Policji ze źródeł innych niż budżet państwa. Wskutek tych zmian Policja mogła wykorzystywać środki finansowe pozyskane od powiatu lub gminy na dodatkowe etaty, na rekompensatę za ponadnormatywny czas służby lub nagrody za osiągnięcia dla policjantów służby prewencyjnej i środki finansowe pozyskane od organizatorów imprez masowych zabezpieczanych przez Policję.

Ustalono, że większość z nich stanowiły darowizny i środki na sfinansowanie dodatkowych etatów Policji, przekazane przez samorząd terytorialny. W kontrolowanych komendach wojewódzkich Policji prowadzono rejestry darowizn, jednakże w sprawozdaniach zbiorczych wystąpiły przypadki nierzetelnego informowania o ich liczbie i wartości, co wynikało z błędnych informacji przekazywanych przez jednostki powiatowe i miejskie Policji. Ponadto zdarzały się wielomiesięczne opóźnienia w rejestrowaniu przyjętych darowizn rzeczowych. Niekiedy zobowiązywano się także wobec darczyńców do wykorzystywania przedmiotu darowizny wyłącznie na określonym obszarze lub przez wskazaną jednostkę Policji.

W skontrolowanych 9 komendach Policji szczebla wojewódzkiego i Komendzie Głównej Policji gospodarowanie środkami specjalnymi przebiegało prawidłowo, z wyjątkiem Komendy Stołecznej Policji, w której w latach 2001-2002 nie utworzono właściwego tytułu środka specjalnego, a mimo to pozyskiwano środki przeznaczone na rekompensaty i nagrody dla policjantów wykonujących dodatkowe zadania prewencyjne. Stwierdzone uchybienia nie miały jednak charakteru systemowego. Ich zasadniczego źródła należy upatrywać w zaniedbaniach osób odpowiedzialnych za przyjmowanie i zagospodarowanie pozyskiwanych środków oraz w niewłaściwie funkcjonującej kontroli wewnętrznej.

6. Podejmująca kwestię bezpieczeństwa ruchu drogowego kontrola **zarządzania drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi** [por. zał. Nr 3, str. 34] pozwoliła stwierdzić, że przejazdy kolejowe należą do miejsc, w których najłatwiej o wypadek. Co gorsza, jest to konkluzja wcale nie nowa. Identycznie oceniła sytuację NIK w 1999 r., badając bezpieczeństwo na przejazdach kolejowych po raz pierwszy.

Przeprowadzona wówczas kontrola doraźna wykazała, że mimo zmniejszenia się ruchu kolejowego, długości linii i liczb

by przejazdów, liczba wypadków na przejazdach kolejowych nie tylko nie malała, ale nawet zwiększyła się. Izba postulowała wówczas m.in. przyspieszenie prac nad poprawą stanu technicznego przejazdów, polepszenie współpracy władz kolejowych z zarządami dróg, a przede wszystkim podjęcie kompleksowych działań profilaktycznych, do których, zdaniem NIK, powinny się włączyć Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, policja, zarządy dróg, jednostki samorządu terytorialnego i rządowej administracji ogólnej, a także firmy ubezpieczeniowe. Większość z tych wniosków pozostaje aktualna do dziś. Ustalenia kontroli zakończonej w 2004 r. świadczą, że skrzyżowania dróg z torami kolejowymi ciągle stanowią jedno z najbardziej niebezpiecznych miejsc na polskich drogach, a 95% zabitych i rannych we wszystkich wypadkach kolejowych, to ofiary wypadków na przejazdach.

Przejazdy i wiadukty kolejowe znajdowały się w złym stanie technicznym, spowodowanym głównie poważnymi zaległościami w ich bieżącym utrzymaniu i remontach. Techniczne urządzenia były przestarzałe, zużyte i podatne na awarie. W podobnym stanie znajdowała się większość dróg dojazdowych. Przed przejazdami często brakowało oznakowań lub były one niepełne, a złe usytuowanie znaków wprowadzało w błąd użytkowników dróg. Jednocześnie nasiliło się niebezpieczne zjawisko zdejmowania obsługi na przejazdach tzw. kategorii A, wyposażonych w rogatki i strażonych przez dróżników. Stąd też przejazdy, na których najczęściej panował duży ruch pojazdów lub brakowało dostatecznej widoczności, nie były wyposażone w żadne urządzenia zabezpieczające i stały się faktycznie przejazdami niestrzeżonymi, zakwalifikowanymi jako „przejazdy kategorii A z zawieszoną obsługą”.

Przyczyną opisanego stanu, oprócz nienależytego wywiązywania się przez zarządców dróg i linii kolejowych z nałożonych na nich zadań, było również niewypelnianie powinności związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na przejazdach kolejowych przez organy zarządzające ruchem drogowym. W rezultacie znaczna część dróg, na których znajdowały się przejazdy, nie posiadała zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, stanowiących m.in. podstawę ustawiania znaków drogowych w obrębie skrzyżowań. Organy te z reguły nie kontrolowały też prawidłowości sygnalizacji świetlnej, dźwiękowej, usytuowania znaków, ani zgodności oznakowania przejazdów z obowiązującymi przepisami. Jedną z konsekwencji niedostatecznej współpracy między zarządcami linii kolejowych, zarządcami dróg i organami zarządzającymi ruchem na drogach był m.in. brak postępów w budowie bezkolizyjnych skrzyżowań dróg samochodowych i kolejowych.

Uzyskanie istotnej poprawy bezpieczeństwa na przejazdach kolejowych, zdaniem NIK, wymaga zmian w przepisach dotyczących zarządzania drogami i liniami kolejowymi. Nie można bowiem oczekiwać, iż znajdująca się w trudnej sytuacji finansowej kolej będzie w stanie podolać kosztom związanym z utrzymaniem, ochroną, przebudową i budową nowych skrzyżowań dróg z liniami kolejowymi. Podjęcie skutecznych działań, m.in. dopuszczenie możliwości partycypacji w owych przedsięwzięciach innych podmiotów, jest więc podstawową przesłanką usunięcia ujawnionych w czasie kontroli nieprawidłowości.

7. Różnym aspektom zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski poświęconych zostało kilka spośród zakończonych w 2004 r. kontroli. Badane były zarówno kwestie zapewnienia Polsce ciągłości zaopatrzenia w nośniki energii, dywersyfikacji dostaw, tworzenia zapasów, jak i racjonalizacji oraz ograniczenia zużycia energii. Wątek ten wypłynął jako jeden z podstawowych w kontroli **restrukturyzacji własnościowej przedsiębiorstw sektora naftowego** [por. zał. Nr 3, str. 26]. W okresie lipiec 2000 r. – czerwiec 2004 r., nie zwiększyło się – zdaniem NIK – bezpieczeństwo energetyczne kraju jeśli chodzi o kwestię zaopatrzenia kraju w paliwa płynne, co zapewnić miało m.in. zdywersyfikowanie dostaw ropy naftowej, pochodzącej w ponad 95% z Rosji, oraz zmniejszenie barier infrastrukturalnych, obejmujących rurociągi, bazy magazynowe, portowe terminale naftowe itp. Na podniesienie bezpieczeństwa energetycznego miała także wpłynąć budowa polskiego odcinka rurociągu Odessa-Brody-Gdańsk, oraz rurociągu paliwowego NATO, inicjowanego przez Słowację. Zamierzenia te nie zostały jednak zrealizowane. Na koniec 2003 r. nie został osiągnięty również zakładany poziom zapasów paliw ciekłych, odpowiadający 58-dniowemu ich zużyciu, co może utrudnić zgromadzenie w 2008 r. wymaganego przez Unię Europejską 90-dniowego zapasu.

NIK podkreśliła zbyt małe, jej zdaniem, zaangażowanie **ministra właściwego ds. gospodarki** w przedsięwzięcia związane z zapewnieniem krajowi bezpieczeństwa energetycznego, co stanowiło jeden z podstawowych celów programu rządowego z 2002 r. zatytułowanego *Strategia dla przemysłu naftowego w Polsce*. Minister ten nie przeprowadził, wspólnie z **Ministrem Infrastruktury**, przewidzianego w *Strategii* przeglądu ustawodawstwa w tej dziedzinie, mimo że od jego wyniku zależało podjęcie inicjatyw zapewniających państwu skuteczne wypełnianie funkcji regulacyjnych. Nie korzystał także ze swych kompetencji do monitorowania polityki zakupu surowców przez podmioty sektora naftowego.

8. W wyniku kontroli **zaopatrzenia w gaz ziemny** [por. zał. Nr 3, str. 18], NIK krytycznie oceniła działania organów administracji rządowej związane z importem kolejnego nośnika energii. Błędy i zaniedbania spowodowały, że nie zdywersyfikowano dostaw gazu ziemnego, nie dokonano przekształceń własnościowych w **posiadającej pozycję** monopolisty jednoosobowej spółce Skarbu Państwa – **Polskim Górnictwie Naftowym i Gazownictwie**, nie zrealizowano również inwestycji niezbędnych do rozbudowy sieci na terenach niezgazyfikowanych.

Brak dywersyfikacji dostaw gazu z importu stanowi, w ocenie NIK, poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski, uzależnia bowiem nasz kraj od jednego, rosyjskiego dostawcy. Stan taki mogło zmienić zawarcie przez zarząd PGNiG SA w 2001 r. umów z norweskimi i duńskimi producentami gazu, jednakże umowy te nie zostały zatwierdzone przez rząd. Przeprowadzone w 2003 roku pertraktacje, mające spowodować zmiany zapisów niekorzystnego dla Polski kontraktu na dostawy gazu z Rosji, nie tylko nie zakończyły się wynegocjowaniem lepszych warunków, ale doprowadziły do dalszego ograniczenia możliwości dywersyfikacji. Przyjęte w podpisany ostatecznie *Protokole dodatkowym* ilości odbieranego gazu, przypadające na lata 2004-2010, przekraczają maksymalne zapotrzebowanie na gaz z kierunku rosyjskiego, określone przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, co może zmniejszać opłacalność importu gazu od innych producentów.

W rozmowach ze stroną rosyjską pominięto istotną dla bezpieczeństwa energetycznego Polski kwestię liberalizacji zapisanej w kontrakcie jamalskim zasady „bierz lub płać” (take-or-pay) oraz poziomu cen gazu kupowanego w ramach tego kontraktu, zaś stawki za przesyłanie gazu gazociągami jamalskim ustalone zostały poniżej średniego poziomu cen stosowanych w Europie.

Izba ocenia jako niekorzystne dla strony polskiej objęcie dostawami w ramach kontraktu jamalskiego wszystkich znajdujących się na wschodniej granicy punktów zdawczo-odbiorczych, mimo braku ustaleń gwarantujących budowę drugiej nitki gazociągu. Zaakceptowanie zapisu, że zakontraktowane ilości gazu importowanego z Rosji będą dostarczane nie tylko pierwszą nitką gazociągu, ale także gazociągami przechodzącymi przez inne punkty, pozbawiło stronę polską możliwości wyegzekwowania od strony rosyjskiej budowy drugiej nitki gazociągu. Niebezpieczeństwo takie jest tym bardziej realne, że obecnie strona rosyjska ma zagwarantowaną do 2022 r. sprzedaż gazu do Polski bez obowiązku budowy drugiej nitki wspomnianego gazociągu. Dla Polski oznacza to utratę opłat tranzytowych, dla strony rosyjskiej zaś – pełną swobodę w podejmowaniu dalszych decyzji inwestycyjnych.

Minister Gospodarki w niewłaściwy sposób przygotowywał dokumenty strategiczne w sprawie polityki energetycznej, Minister Skarbu Państwa nierzetelnie nadzorował działalność PGNiG SA, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki niedbale realizował swoje obowiązki związane z koncesjonowaniem i kontrolą działalności w sektorze gazu ziemnego, a PGNiG SA zaniedbało opracowanie w odpowiednim czasie programu naprawczego i przygotowywało niezgodne z przepisami projekty taryf.

9. Niezadowolający okazał się stopień **wykorzystania energii elektrycznej i ciepła ze źródeł odnawialnych oraz energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z ciepłem** [por. zał. Nr 3, str. 19]. Wprawdzie ustawa *Prawo energetyczne* nałożyła na przedsiębiorstwa zajmujące się obrotem energią elektryczną obowiązek zakupu określonej ilości energii wytworzonej ze źródeł odnawialnych, jednak jej produkcja, a w konsekwencji również i podaż, była zbyt mała, by zainteresowane podmioty mogły wywiązać się w pełni z tego obowiązku. Mimo wzrostu mocy zainstalowanej w odnawialnych źródłach energii, jej udział w łącznej produkcji elektroenergetyki polskiej w 2001 r. wynosił 1,63%, a w 2002 r. – 1,65%.

Wspomniane wyżej zobowiązanie, stanowiące najistotniejszy element systemu wsparcia rozwoju energetyki odnawialnej, miało jeszcze jeden słaby punkt. Obejmowało ono wszystkie przedsiębiorstwa zajmujące się obrotem energią elektryczną bez względu na skalę i charakter tego obrotu, a więc również firmy należące do grupy tzw. przedsiębiorstw energetyki przemysłowej, dla których obrót energią elektryczną jest działalnością uboczną, nie mające zatem realnych możliwości zadośćuczynienia nałożonemu obowiązkowi. W rezultacie, w 2002 r. zdecydowana większość przedsiębiorstw posiadających koncesję na obrót energią elektryczną nie dokonała zakupu energii odnawianej lub nie prowadziła obrotu energią elektryczną, zaś wstępne dane Urzędu Regulacji Energetyki za 2003 r. wskazują, że obowiązek o którym mowa wykonała tylko jedna spółka dystrybucyjna. Nie wypełniło go natomiast żadne z 13 największych przedsiębiorstw obrotu działających na rynku hurtowym oraz prawie wszystkie przedsiębiorstwa zaliczane do tzw. energetyki przemysłowej. Jednocześnie pojawiła się praktyka zaliczania do puli zakupu obowiązkowego tego samego wolumenu energii przez kilka różnych przedsiębiorstw.

NIK pozytywnie oceniła sam fakt stworzenia prawnych i ekonomicznych przesłanek rozwoju energetyki odnawialnej, m.in. wprowadzenie obowiązkowych zakupów takiej energii, uproszczenie zasad i procedur uzyskiwania koncesji na jej wytwarzanie oraz dopuszczenie możliwości udzielania producentom pomocy ze środków publicznych. Izba wyraziła

natomiast krytyczne uwagi wobec połowicznej realizacji przez Ministra Gospodarki zadań zawartych w dwóch rządowych dokumentach wyznaczających strategiczne cele i kierunki rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce, a także z powodu umieszczenia w rządowej *Strategii rozwoju energetyki odnawialnej* przedsięwzięć już zrealizowanych, sprzecznych z postanowieniami innych dokumentów rządowych oraz zaniechania realizacji niektórych zadań.

Zdaniem Izby okoliczność, że Polska dysponuje znacznymi zasobami wód i energii geotermalnej, stanowi ważną przesłankę budowy odpowiednich instalacji. Eksploatacja istniejących zasobów wiąże się jednak z koniecznością poniesienia wysokich nakładów i ryzykiem, że po wydrążeniu otworów eksploatacyjnych przyjęte założenia mogą okazać się nietrafne. Czynnikiem ten, zwany ryzykiem niepowodzenia geologicznego, uniemożliwia w praktyce samodzielne inwestowanie władzom samorządowym – funkcjonujące obecnie cztery instalacje geotermalne powstały przy decydującym udziale środków państwowych. Jako jedną z możliwości rozwiązania tego problemu, NIK przytacza zawartą w informacji przygotowanej w Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie propozycję utworzenia ze środków **Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej** specjalnego funduszu gwarancyjnego.

10. W sposób dość daleki od oczekiwań przebiegała **realizacja przedsięwzięć termomodernizacyjnych w zasobach mieszkaniowych w latach 1999-2004** [por. zał. Nr 3, str. 76]. O ile sam system wspierania owych przedsięwzięć, działający w oparciu o zasilany środkami budżetowymi Fundusz Termomodernizacji, nie budził większych obiekcji, to efekty podejmowanych działań trudno uznać za zadowalające.

Polityka państwa w dziedzinie, o której mowa, polegała na zachęcaniu do poszanowania energii wykorzystywanej w celach grzewczych, a więc do usuwania wad technologicznych w budynkach mieszkalnych, m.in. przemarzania ścian, ocieplania budynków, modernizacji instalacji ciepłej, wreszcie do montowania urządzeń do pomiaru i regulacji zużycia ciepła. Wszystkie te ulepszenia miały na celu zmniejszenie zużycia energii dostarczanej do budynków mieszkalnych, ograniczenie strat w sieciach ciepłowniczych, a także – o ile to możliwe – zamianę tradycyjnych źródeł ciepła na źródła niekonwencjonalne, najlepiej odnawialne. Działania takie były nagradzane premią w postaci spłaty przez Bank Gospodarstwa Krajowego 25% kredytu wykorzystanego przez inwestora na przedsięwzięcie termomodernizacyjne.

Niestety, *Założenia polityki państwa w zakresie racjonalizacji użytkowania energii w sektorze komunalno-bytowym,*

opracowane w 1995 r., realizowano w zbyt wolnym tempie. W ciągu 5 lat od przyjęcia tego dokumentu zmodernizowano tylko 2 tys. budynków, podczas gdy zgodnie z terminami przyjętymi w *Założeniach*, w tym czasie powinno zostać poddanych opisanym zabiegom aż 25 tysięcy.

Inwestycje energooszczędne wspierane były w sposób mało zdecydowany i nie zawsze konsekwentny, a zachęty dla inwestorów okazały się niewystarczające. Trudno bowiem uznać za znaczący bodziec zasady przyznawania premii, zawarte w *ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych*, w myśl których jej wypłata następowała po spłaceniu 75% kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami. Dopiero nowelizacja ustawy w 2001 r. stworzyła korzystniejsze warunki spłaty kredytu i zwiększyła zainteresowanie termomodernizacją.

Nie powiodły się także inne planowane przedsięwzięcia. Nie rozpropagowano w społeczeństwie wystarczająco szeroko idei poszanowania energii, nie pokazano na przykładach nowo wznoszonych lub zmodernizowanych budynków, których eksploatacja wymaga mniejszego zużycia energii – wiążących się z tym korzyści, nie zorganizowano punktów konsultacyjnych, w których zainteresowani mogliby upewnić się o opłacalności wprowadzania ulepszeń i uzyskać praktyczne porady, jak tego dokonać. W sferze projektów pozostało wprowadzenie do szkół ponadpodstawowych treści związanych z oszczędzeniem energii.

Ważną zachętę finansową mogłoby stanowić wprowadzenie w życie, również zapowiadanego w *Założeniach*, systemu zwolnień podatkowych dla inwestorów realizujących któreś z przedsięwzięć termomodernizacyjnych własnymi siłami. Jak ustalono, część z nich spłaciła udzielony kredyt w tym samym roku, w którym został zaciągnięty. Oznaczało to, że posiadając własne środki, występowali oni o kredyty jedynie ze względu na możliwość uzyskania premii. Zdaniem NIK, tempo realizacji programu racjonalizacji użytkowania energii w sektorze komunalno-bytowym wymaga zdecydowanego przyspieszenia. Jest to istotne również z tego względu, że wprawdzie oszczędność energii leży w interesie samych zainteresowanych, ale jednocześnie korzyść mogłaby odnieść cała gospodarka.

11. Inną kwestię związaną ze strategicznymi interesami państwa podjęła kontrola **stanu rezerw państwowych zbóż** [por. zał. Nr 3, str. 72]. Sytuacja w tej dziedzinie budziła poważny niepokój. Przeprowadzona na zlecenie komisji sejmowej kontrola wykazała, że rzeczywisty stan ilościowy i jakościowy zgromadzonych zasobów daleko odbiegał od zapisów ewidencji księgowej. Klóciło się to z istotą rezerw gospo-

darczych, jako pewnego zabezpieczenia uruchamianego w celu przeciwdziałania zagrożeniom, skutkom nieprzewidywanych zdarzeń, czy klęsk żywiołowych. Rzeczywista sytuacja nie była znana ani rządowym agencjom tworzącym i gospodarującym rezerwami produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych (do 14 marca 2004 r. Agencji Rynku Rolnego, a po tym terminie Agencji Rezerw Materiałowych), ani sprawującemu funkcje kontrolne ministrowi właściwemu ds. gospodarki.

Badania w magazynach, w których przechowywano niemal dwie trzecie rezerw państwowych zbóż, ujawniły brak części zapasów, niektóre partie ziarna okazały się nadmier- nie zanieczyszczone, zaatakowane przez szkodniki oraz grzyby. Zapasy nie były odnawiane we właściwym czasie. Stwierdzono przypadki składowania zbóż w innych miejscach, niż określone w zawartych umowach, a także niezgodnego z postanowieniami umów przechowywania ziarna stanowiącego rezerwy państwowe łącznie ze zbożem innych podmiotów. Jedną z przyczyn tego stanu były niewłaściwie sformułowane postanowienia umów zawieranych przez Agencję Rynku Rolnego z przedsiębiorcami, które nie przewidywały sankcji za powyższe uchybienia. W ocenie NIK, zapisy były zbyt ogólne i nie zabezpieczały w pełni interesów państwa. W umowach nie określono m.in. terminu naprawienia szkód lub strat powstałych w związku z niewłaściwym zabezpieczeniem i przechowywaniem zbóż w magazynach.

Zdaniem NIK, wszystkie te nieprawidłowości były wynikiem niedostatecznego nadzoru nad tworzeniem oraz przechowywaniem rezerw państwowych zbóż. W szczególności dotyczy to Agencji Rynku Rolnego, która zawiadywała tymi rezerwami do marca 2004 r., oraz ministra właściwego do spraw gospodarki, do zadań którego należało m.in. sprawowanie funkcji kontrolnej. Stwierdzono, że kontrole prowadzone przez ARR u przedsiębiorców przechowujących zboża były mało wnikliwe. Świadczy o tym choćby fakt, iż badania dokonane przez ARR bezpośrednio przed przekazaniem gospodarowania rezerwami zbóż Agencji Rezerw Materiałowych nie wykazały żadnych nieprawidłowości, odmiennie niż kontrola NIK. Z kolei minister właściwy ds. gospodarki, w badanym okresie obejmującym 2003 r. i I półrocze roku następnego, nie przeprowadził w Agencji Rynku Rolnego ani jednej kontroli dotyczącej gospodarowania przez nią rezerwami państwowymi zbóż, do czego był zobowiązany, a nadzór sprowadzał się do analizy przedstawianych przez ARR dokumentów o stanie ilościowym, asortymentowym, obrocie oraz rozmieszczeniu rezerw. Dane te, w świetle wyników kontroli NIK, nie były jednak całkiem wiarygodne.

Izba przypominała, że przeprowadzona w 2000 r. kontrola dotycząca funkcjonowania systemu rezerw gospodarczych w Polsce również wykazała nieprawidłowości, m.in. niedostateczny nadzór ministra właściwego ds. gospodarki nad ARR, i zawierała wniosek o ich usunięcie. Minister poinformował o zrealizowaniu wniosku. Ponowne ujawnienie tych samych nieprawidłowości wskazuje, iż w rzeczywistości nadzór nad funkcjonowaniem systemu rezerw państwowych nie poprawił się.

12. Także w dziedzinie przeciwdziałania zagrożeniom epidemiologicznym nie wszystko przebiegało zgodnie z założeniami. Jako generalnie poprawne oceniono ***sprawowanie przez Państwową Inspekcję Sanitarną zapobiegawczo i bieżącego nadzoru sanitarnego*** [por. zał. Nr 3, str. 60], w ramach którego kontrolowała ona objęte nim podmioty, wykonywała badania laboratoryjne oraz egzekwowała przestrzeganie wymogów higienicznych i zdrowotnych. Mimo to w funkcjonowaniu inspekcji, NIK dostrzegła również poważne nieprawidłowości. Na niektóre z nich Izba zwracała uwagę również podczas poprzedniej kontroli, przeprowadzonej na przełomie lat 2000-2001.

Do działań naruszających przepisy prawa należało m.in. niewydawanie przez państwowych inspektorów sanitarnych decyzji administracyjnych nakazujących usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych mankamentów, lub wydawanie decyzji wadliwych. Niektóre stacje, mimo wykrycia istotnych uchybień, mogących mieć wpływ na stan zdrowia lub życie ludzi, zaniedbywały obowiązek powiadomienia o tych faktach organów sprawujących nadzór nad kontrolowaną jednostką.

Powszechną praktyką było prolongowanie, niekiedy wielokrotne, terminów usunięcia uchybień naruszających wymagania higieniczne i zdrowotne. W badanym okresie przedłużane były terminy wykonania co siódmej decyzji, przy czym niemal każdy wniosek o odroczenie był uwzględniany. Wielu prolongat udzielono bez należytego zbadania zasadności wniosków, składanych nawet po upływie terminu wyznaczonego do usunięcia nieprawidłowości. Dla zdyscyplinowania kontrolowanych podmiotów nie wykorzystywano takich przewidzianych prawem środków, jak upomnienia i grzywny.

Prawie wszystkie kontrolowane stacje prowadziły działalność usługową w ramach środka specjalnego, a uzyskane przez nie w 2002 r. przychody stanowiły 28% środków budżetowych. Podmioty zlecające usługi w ramach środka specjalnego najczęściej podlegały nadzorowi PIS. Zdaniem NIK, sytuacja taka, podważając bezstronność inspekcji w relacjach z usługobiorcami, prowadzi nieuchronnie do konfliktu interesów i tworzy sprzyjający klimat dla powstawania zjawisk korupcyjnych. Pozyskiwanie środków finansowych w ramach

świadczonych usług odbywało się kosztem realizacji zadań ustawowych PIS, bowiem w wielu stacjach usługi te były wykonywane w godzinach służbowych. Wpływy z tego tytułu w 80% przeznaczane były na bieżącą działalność stacji, z tego ok. 22% na wynagrodzenia, jednak w badanych stacjach stwierdzono liczne nieprawidłowości w rozliczaniu działalności prowadzonej w ramach środka specjalnego.

Finansowanie inspekcji jest jednym z najistotniejszych problemów wynikających z dokonanych ustaleń. Wyasygnowanie z budżetu państwa środków zbyt szczupłych, by PIS mogła wykonywać z powodzeniem swoje ustawowe obowiązki i jednocześnie upoważnienie jej do odpłatnego wykonywania w ramach środka specjalnego usług zleczanych m.in. przez jednostki podlegające ustawowemu nadzorowi inspekcji, stwarza groźbę konfliktu interesów. Ujawnione fakty potwierdzają zatem zasadność krytycznej oceny funkcjonowania środka specjalnego, jaką NIK formułowała już wcześniej, przedstawiając wyniki innych kontroli. Izba widzi potrzebę wprowadzenia zmian w systemie budżetowym i rezygnacji z tej formy gospodarowania środkami publicznymi.

NIK krytycznie oceniła również przepisy umożliwiające pracownikom stacji sanitarno-epidemiologicznych, posiadającym uprawnienia rzeczoznawców, prowadzenie działalności gospodarczej pokrywającej się z zakresem kompetencji PIS. Przypadki uczestniczenia pracowników PIS w odbiorze obiektów, których projekty uprzednio opiniowali jako rzeczoznawcy, w opinii NIK, stanowiły naruszenie nie tylko litery prawa, ale także norm etycznych.

13. Wśród kontroli podejmujących kwestie związane z ekologią do najważniejszych należały badania poświęcone postępowaniu z odpadami – gospodarowaniu nimi, usuwaniu, utylizacji, a także przemieszczaniu odpadów, szczególnie w przypadkach, kiedy transporty przekraczały granicę państwową. Podmioty gospodarcze i organy administracji publicznej w niewystarczającym stopniu przestrzegały ***wymagania w zakresie międzynarodowego obrotu odpadami*** [por. zał. Nr 3, str. 69]. NIK odnotowała wprawdzie pewną poprawę w tej dziedzinie, ale był to postęp powolny. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, do którego obowiązków należało m.in. wydawanie zezwoleń na przywóz odpadów z zagranicy, wywóz z kraju oraz tranzyt przez terytorium Polski^{8/}, niemal połowę takich decyzji wydał po upływie obowią-

^{8/} Zezwolenia na przywóz odpadów dotyczyły m.in. używanej odzieży, ścinków skór, odpadów tworzyw sztucznych, makulatury, żył tytoniowych, zaś na wywóz – przeterminowanych środków ochrony roślin, zużytych rozpuszczalników, katalizatorów, świetlówek i kondensatorów.

zującego, dwumiesięcznego terminu. Część winy za opóźnienia ponosili sami zainteresowani, składając niekompletne wnioski, ale o obowiązku ich uzupełnienia GIOŚ informował wnioskodawców niekiedy po wielu miesiącach. NIK odnotowała również trudny do wytłumaczenia fakt wydania zezwoleń na import odpadów pośrednikom, co wyczerpało ustalony kontyngent, przy jednoczesnej odmowie udzielenia analogicznej zgody jednostkom trudniącym się bezpośrednio odzyskiwaniem surowców.

Stwierdzono, że podmioty które otrzymały zezwolenia „importowe”, nie przestrzegały zawartych w nich warunków – przywoziły odpady pochodzące od innych dostawców niż wskazani w zezwoleniu, przekraczały dopuszczone do przywozu ilości odpadów i terminy. Przypadki takie występowały m.in. z tego powodu, że kontrole Inspekcji Ochrony Środowiska okazały się mało skuteczne, a do tego zbyt tolerancyjne w stosunku do podmiotów nie respektujących warunków zezwoleń. W rezultacie warunków tych nie wypełniał co piąty spośród kontrolowanych podmiotów. Znaczna ich część nie przestrzegała również wymagań w zakresie ochrony środowiska nałożonych na nich ustawą o odpadach, nie posiadała np. niezbędnych zezwoleń na wytworzenie odpadów lub na prowadzenie określonej działalności, zaś ponad 30% poddanych kontroli podmiotów nie prowadziło ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów, zgodnej z obowiązującymi wymogami. Miały miejsce przypadki sprowadzania – bez zezwolenia GIOŚ – odpadów z zagranicy oraz składowania ich na terenie kraju.

Stwierdzone uchybienia powstały w znacznej mierze wskutek niedostatecznego nadzoru Inspekcji Ochrony Środowiska nad podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność w zakresie międzynarodowego obrotu odpadami oraz liberalnego traktowania podmiotów nieprzestrzegających przepisów prawa lub wydanych im zezwoleń w zakresie gospodarowania odpadami. W okresie objętym kontrolą, mimo stwierdzonych ewidentnych nieprawidłowości, nie zdarzył się także ani jeden przypadek cofnięcia przez GIOŚ wydanego zezwolenia.

Międzynarodowy obrót odpadami nie był rzetelnie dokumentowany również przez placówki kontrolne Straży Granicznej i oddziały celne. Ewidencja odpraw celnych towarów nie dawała pełnej wiedzy o ilości i rodzaju odprawianych odpadów, nie badano bowiem ich składu chemicznego, a rewizji poddawano tylko część transportów. Na zezwoleniach nie odnotowywano faktu częściowego lub całkowitego wykorzystania zezwolenia. Ponadto Inspekcja Ochrony Środowiska, służby celne i Straż Graniczna nie współdziałały ze sobą w zadowalającym stopniu.

W ramach realizacji wniosków po kontroli NIK z 2000 r. poświęconej gospodarowaniu odpadami niebezpiecznymi podjęto pewne działania prowadzące do wzmocnienia systemu kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów. Wyniki obecnej kontroli wykazały jednak, że działania te były niewystarczające.

14. Bardziej optymistyczne wnioski wynikają z ustaleń kontroli *transgranicznego przemieszczania odpadów pomiędzy Polską a Rosją – Obwodem Kaliningradzkim* [por. zał. Nr 3, str. 94], która objęła lata 2001-2003. NIK nie zgłosiła zastrzeżeń do rzetelności i skuteczności sprawowanego w tym względzie nadzoru i kontroli urzędów celnych oraz Straży Granicznej. Funkcjonariusze wymienionych jednostek byli należycie przygotowani do wykonywania swoich zadań, dysponowali też odpowiednim wyposażeniem technicznym. NIK pozytywnie oceniła współpracę Straży Granicznej ze służbami celnymi oraz Policją i Państwową Strażą Pożarną, dobrze układało się również współdziałanie polskich służb celnych i granicznych z ich rosyjskimi odpowiednikami. Stałe kontakty funkcjonariuszy tych służb umożliwiły bieżącą wymianę informacji o odprawach celnych i granicznych, funkcjonowaniu systemów ewidencjonowania przewozów, zmianach przepisów, a także pozwoliły uzgadniać przedsięwzięcia prowadzące do usprawnienia odpraw granicznych.

Pozytywną ocenę pracy służb celnych obniżyły uchybienia w ewidencjonowaniu odprawianych towarów. Spośród 82 transportów odpadów, w 18 przypadkach błędnie ujęto w ewidencji nazwy i kody odprawionych odpadów. Rzetelnie prowadzono natomiast ewidencję ruchu transgranicznego odpadów, która pozwalała m.in. na określenie ilości transportów i rodzajów odpadów. Zastrzeżenia budziło z kolei funkcjonowanie bramek dozymetrycznych. Stwierdzono bowiem, że niekiedy uaktywniały się one mimo braku w transportach towarów zawierających substancje promieniotwórcze, czasami reagowały również na przewożone nawozy sztuczne, choć nie zostały przekroczone normy promieniowania.

Istotnym brakiem było niestworzenie do chwili obecnej systemu współdziałania – przy kontrolowaniu międzynarodowego obrotu odpadami – służb ochrony środowiska, służb celnych i Straży Granicznej, co wzmocniłoby system kontroli. W okresie objętym badaniami współpraca Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Olsztynie z tymi organami ograniczała się do kontaktów telefonicznych, głównie w przypadkach pojawienia się wątpliwości co do prawidłowego zakwalifikowania odpadów do poszczególnych grup.

W latach 2001-2003 przez jedyne obsługujące tego rodzaju ładunki na granicy z rosyjskim Obwodem Kaliningradz-

kim drogowe przejście graniczne w Bezledach, przejechały 82 transporty zawierające w sumie 1,6 tys. ton odpadów – używanej odzieży, szmat, złomu różnych metali oraz makulatury. Transporty owe stanowiły w tym czasie zaledwie 0,03% wszystkich odpraw celnych. Mimo że skala wspomnianych przewozów była znikoma, to jednak w związku z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej przewozy takie mogą w przyszłości znacznie wzrosnąć. Mając to na uwadze, NIK stwierdziła, iż niezbędne jest przyspieszenie prac nad formalnym uregulowaniem kształtu i zasad współpracy pomiędzy wszystkimi służbami powołanymi do nadzoru i kontroli nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów: GIOŚ, Głównym Inspektorem Sanitarnym, Szefem Służby Celnej i Komendantem Głównym Straży Granicznej.

15. Nie w pełni zrealizowano **postanowienia Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Konwencji Helsińskiej)** [por. zał. Nr 3, str. 71]. Spośród badanych 6 artykułów Konwencji, w pełni wprowadzono w życie postanowienia dwóch, 11 i 16, dotyczących zakazu zatapiania w morzu odpadów i innych substancji z wyjątkiem urobku z pogłębiania dna morskiego, oraz sprawozdawczości i wymiany informacji. Postanowienia 4 pozostałych artykułów zostały wdrożone częściowo.

Zapisy art. 8 i 9, o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, nie były w pełni przestrzegane głównie z powodu braku odpowiedniego systemu odbioru odpadów ze statków w portach. Zarządy portów nie miały rozeznania w ilości odebranych ścieków, firmach świadczących usługi w tym zakresie, ani informacji, czy zostały obsłużone wszystkie statki. Dopiero na przełomie 2003 i 2004 r. zarządy portów w Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu zawarły z wyspecjalizowanymi podmiotami gospodarczymi umowy na świadczenie tego rodzaju usług. Do czasu zakończenia kontroli podobnej umowy nie zawarł natomiast zarząd portu w Gdańsku.

Niepełne wdrożenie art. 13 o powiadamianiu i konsultacjach w przypadkach zagrożenia lub zanieczyszczeń morza, powodowane było nieopracowaniem zasad i sposobów alarmowania i informowania w takich sytuacjach. W latach 2000-2003 na polskich obszarach morskich nie wystąpiły przypadki zanieczyszczenia środowiska morskiego, wymagające powiadamiania innych państw. Tym niemniej Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa oraz zarządy portów nie były w pełni przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań wynikających z omawianego artykułu Konwencji.

Jeśli chodzi o postanowienia art. 14, o współpracy w zwalczaniu zanieczyszczania morza, nie były prowadzone syste-

matyczne obserwacje jego stanu. Nie zostały też opracowane plany zwalczania zagrożeń.

Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa w Gdyni, powołana do zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu, nie dysponowała wyposażeniem pozwalającym na pełną realizację zadań wynikających z Konwencji. Do dnia zakończenia kontroli dyrektor MSPiR nie przygotował krajowego planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego, zaś w żadnym z kontrolowanych zarządów portów nie opracowano analogicznych planów dla wód portowych.

Stan taki był w znacznej mierze konsekwencją braku dostatecznego nadzoru Ministra Infrastruktury nad realizacją wymienionych postanowień *Konwencji Helsińskiej*. W objętym badaniami okresie, w resorcie nie przeprowadzono pełnej oceny stanu wdrożenia postanowień Konwencji, mimo że oceny częściowe wskazywały na niezadowalającą sytuację, m.in. na niewdrożenie 16 zaleceń i niepełną realizację zadań wynikających z postanowień *Deklaracji Kopenhaskiej w sprawie bezpieczeństwa żeglugi na obszarze Morza Bałtyckiego*, podpisanej w ramach Konwencji w 2001 r. Za niewystarczający Izba uznała również nadzór nad realizacją zadań związanych z wdrażaniem *Konwencji Helsińskiej* sprawowany przez Ministra Środowiska.

16. Udało się osiągnąć pewien postęp w wykorzystaniu odpadów. Kontrola **organizacji gospodarowania odpadami komunalnymi w dużych miastach** [por. zał. Nr 3, str. 98] wykazała, że działania władz gmin-miast szły na ogół we właściwym kierunku, wciąż jednak za mała była ich skala, a efekty dość dalekie od oczekiwanych.

Celem polityki ekologicznej państwa jest zmniejszenie ilości powstających odpadów, szersze odzyskiwanie zawartych w nich surowców, oraz unieszkodliwianie nieużytecznej ich części w sposób mało uciążliwy dla ludzi i naturalnego środowiska. Realizując ten cel, zgodnie z *ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, prezydenci wszystkich 10 kontrolowanych miast wprowadzili szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku, a nad ich przestrzeganiem czuwały służby miejskie. Tak było w założeniach, jednakże w niektórych miastach zasady te dostosowywane były do zmieniających się przepisów ze znacznym, nawet ponaddwuletnim opóźnieniem, zaś działania egzekucyjne służb miejskich przynosiły mierne rezultaty, o czym świadczył fakt, iż nie wszyscy właściciele nieruchomości należycie wywiązywali się z obowiązku utrzymania czystości i porządku na swoim terenie, nie zawsze mogli też przedstawić umowy na wywóz odpadów komunalnych i dokumenty poświadczające wykonanie takiej usługi.

Ponadto 3 spośród 10 skontrolowanych miast nie dysponowały rzetelnymi danymi o ilości odpadów komunalnych zebranych z ich terenu i złożonych na składowiskach, ani informacjami o odpadach odzyskanych w wyniku selektywnej zbiórki. Istotnym mankamentem był minimalny zasięg selektywnej zbiórki odpadów. W niektórych miastach przystąpiono do niej dopiero w latach 2002-2003, choć taki obowiązek istniał już od 2001 r. W konsekwencji tylko w jednym mieście ilość zebranych selektywnie odpadów można uznać za znaczącą (ponad 20% – w Siedlcach), w pozostałych miastach w ten sposób gromadzono od 0,4% do 5% odpadów, natomiast przedsiębiorcy, zobowiązani do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, odzyskiwali od 0,03% do 11% ich ogólnej ilości zwiezionej na składowiska.

Władze ponad połowy objętych kontrolą miast nie zdołały skutecznie przeciwdziałać powstawaniu tzw. dzikich składowisk, ani doprowadzić do ich likwidacji. W 2003 r. w poszczególnych miastach doliczono się od 27 do 558 takich wysypisk. W większości przypadków nie wykryto sprawców nielegalnego pozbывania się odpadów, co uniemożliwiło odzyskanie środków wydatkowanych na ich usunięcie.

Niektórzy prezydenci miast zbyt rzadko kontrolowali przestrzeganie przez przedsiębiorców warunków zezwoleń na odbieranie, zbieranie lub transport odpadów. W jednym z miast w latach 2002-2003 nie przeprowadzono ani jednej takiej kontroli, tymczasem przedsiębiorcy dość często naruszali prawo – okresowo prowadzili działalność bez wymaganych zezwoleń, korzystali ze składowisk innych niż wymienione w zezwoleniach, nierzetelnie prowadzili ewidencję itp. Utrudniało to monitorowanie obrotu odpadami w skontrolowanych miastach.

Realizacja wymienionych przedsięwzięć, poza działaniami administracyjnymi, wymaga – zdaniem NIK – krzewienia wśród mieszkańców zachowań proekologicznych. Niezbędne jest zatem podjęcie przez wszystkie organy samorządowe, a zwłaszcza gminy, na które nałożona została większość obowiązków związanych z gospodarką odpadami, intensywnych działań informacyjnych i edukacyjnych.

17. Kontrola *stosowania środków chemicznych w rolnictwie* [por. zał. Nr 3, str. 68] ujawniła w ok. 30-50% badanych gleb znaczne niedobory mikroelementów, zwłaszcza fosforu, potasu i magnezu. Stwierdzono też, że 5% gleb było zanieczyszczonych siarką, a 1% – metalami ciężkimi: ołowiem, kadmem, rtęcią, niklem, cynkiem, miedzią i arsenem. Nadmierną koncentrację metali ciężkich, głównie ołowiu i kadmu, wykryto w ok. 17% badanych surowców roślinnych, głównie w ziarnie żyta i pszenicy oraz w marchwi

i ziemniakach. Ponadnormatywne ilości azotanów zawierało 23% badanych warzyw.

Wzrost zużycia środków chemicznych w latach 2001-2003 (I półr.), choć niewielki, prowadził do zwiększenia się dysproporcji między używaniem nawozów naturalnych i mineralnych. Niższy poziom nawożenia gleb nawozami wapniowymi, spowodowany m.in. zmniejszeniem dotacji do ich sprzedaży, prowadził do nadmiernego zakwaszenia gruntów, sprzyjającego wchłanianiu metali ciężkich przez rośliny, co mogło powodować negatywne skutki dla ludzi, zwierząt i środowiska. Potencjalne zagrożenie dla środowiska stwarzały składowiska przeterminowanych środków ochrony roślin, tzw. mogilniki. Były one likwidowane zbyt wolno, głównie drogą kosztownego wywożenia składowanych środków do spalania za granicę.

Jednym z powodów takiego stanu była niewystarczająca skuteczność systemu kontroli i nadzoru nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin oraz nawozów. Tylko tym tłumaczyć można stosowanie środków chemicznych, które nie zostały formalnie dopuszczone do obrotu, środków i nawozów nie spełniających wymagań jakościowych, przeterminowanych, a nawet zagrażających zdrowiu ludzi i roślinom. W większości skontrolowanych jednostek prowadzących obrót nawozami i środkami ochrony roślin nie przestrzegano warunków ochrony środowiska. Nieprawidłowo zagospodarowywane były opakowania i odpady opakowaniowe po środkach chemicznych. Wskutek niewłaściwego obchodzenia się ze środkami ochrony roślin, w latach 1999-2002 pestycydami zatruło się 551 osób, z których aż 449 wymagało leczenia szpitalnego.

Za nasilenie niektórych negatywnych zjawisk odpowiedzialność ponoszą służby agrochemicznej obsługi rolnictwa oraz powołane do kontroli i sprawowania nadzoru nad obrotem i stosowaniem środków chemicznych. Wprawdzie zakres monitoringu zgodny był z resortowym *Programem monitoringu jakości gleb, roślin, produktów rolniczych i spożywczych*, w badanym okresie obniżył się jednak ogólny poziom i zmniejszył zasięg terytorialny agrochemicznej obsługi rolnictwa. Monitoring jakości gleb objął mniejszą niż w latach poprzednich ilość badań, zwłaszcza stopnia zakwaszenia i zawartości metali ciężkich. Mniejszy był także zasięg badań, których celem było stwierdzenie, czy w płodach rolnych występują pozostałości środków ochrony roślin. Zmniejszyła się ponadto efektywność prowadzonych badań, nie zawsze też wykonywane były one rzetelnie. Stwierdzono, że kontrole Inspekcji Ochrony Środowiska tylko doraźnie uwzględniały tematykę stosowania środków chemicznych w rolnictwie, i to jedynie w połowie województw. W większości z nich nie kontrolowano stanu czystości wód, gleb i stanu ochrony środowiska, a także gospodarki opakowaniami i odpadami po środkach chemicznych.

W ocenie NIK, obecny poziom chemizacji polskiego rolnictwa nie stanowi przeszkody w produkcji zdrowej żywności. Decydującym warunkiem utrzymania tego stanu jest jednak właściwa jakość nawozów mineralnych i środków ochrony roślin, a także stosowanie ich w sposób zgodny z wymogami ochrony środowiska.

18. W sposób niezadowalający przebiegała **realizacja przez administrację publiczną zadań w zakresie malej i dużej retencji wód** [por. zał. Nr 3, str. 70], w celu ochrony ich zasobów, a także zabezpieczenia kraju przed powodzią i suszą. NIK stwierdziła w tej dziedzinie poważne zaniedbania. Ustalenia kontroli świadczą o braku działań, zarówno jeśli chodzi o perspektywiczne programy, prace planistyczne, zwiększenie nakładów finansowych, koordynację działań na wszystkich szczeblach, jak i konkretne roboty obejmujące budowę, modernizację, naprawy i remonty obiektów i urządzeń hydrotechnicznych. Nadal też nie zostały zakończone prace nad usuwaniem skutków powodzi z lat 1997, 2001 i 2002.

Minister Środowiska, odpowiedzialny za gospodarkę wodną w kraju, nie dysponował dokumentami pozwalającymi określić faktyczną liczbę obiektów i budowli hydrotechnicznych i ich stan techniczny, zaś Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – danymi niezbędnymi do oceny stanu malej retencji. Statystyki były niepełne, a sprawozdania zawierały błędy, które sprostowano dopiero podczas kontroli. Nie dołożono też wystarczających starań, aby opracować plany gospodarowania wodą. Podejmowane przez Ministra Środowiska prace nad *Ogólną strategią gospodarowania wodami w Polsce* przebiegały zbyt wolno, nie przygotowano wieloletniego programu ochrony przeciwpowodziowej kraju, w *Polityce ekologicznej państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, przyjętej przez Radę Ministrów w 2002 r., poza realizacją rozpoczętych inwestycji nie określono dalszych potrzeb związanych z retencją wód. Nie uzyskano też spodziewanych efektów w tworzeniu malej retencji. Zwiększenie po reformie administracyjnej państwa roli samorządów w programowaniu i realizacji zadań gospodarki wodnej nie przyczyniło się do zintensyfikowania prac programowo-inwestycyjnych.

Z każdym rokiem zmniejszał się zakres prowadzonych robót. Zarządcy budowli hydrotechnicznych nie wykonywali wszystkich niezbędnych remontów i napraw, co powodowało stopniową dekapitalizację tych obiektów, z których połowa została wzniesiona 50 lat temu, a co trzeci – przed 1939 r. Poprawie ich stanu technicznego nie sprzyjała też zbyt mała liczba kontroli, przede wszystkim z powodu systematycznie ograniczanych środków na gospodarkę wodną. W rezultacie

środki przekazane w badanym okresie, obejmującym lata 2000-2003 (I półr.), do 9 objętych kontrolą wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych, zaspokajały zaledwie 21% ich potrzeb.

Nie przyniosły większej poprawy również zmiany w regulacjach prawnych. *Ustawa Prawo wodne* z 2001 r. powołuje wyspecjalizowane organy zarządzające zasobami wodnymi w regionach i dorzeczach wodnych. Gospodarka wodna oparta została na planowej działalności, wzmoczona została ochrona wód powierzchniowych, podziemnych i morskich, jednak pełną realizację ustawy uniemożliwił brak części aktów wykonawczych. Do czasu zakończenia kontroli nie zostały wydane m.in. rozporządzenia dotyczące zakresu i trybu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, określenia obszarów potencjalnego zagrożenia powodzią, ewidencji śródlądowych wód powierzchniowych stanowiących własność publiczną, a także instrukcja utrzymania systemów melioracyjnych.

Zdaniem NIK, obecny stan zagospodarowania wód w Polsce nie stwarza warunków do wzrostu zasobów wodnych, nie gwarantuje także skutecznego reagowania w sytuacjach ekstremalnych. Dowiodły tego doświadczenia ostatnich lat, kiedy to Polskę nawiedziło kilka dużych powodzi, w tym katastrofalna powódź z 1997 r., a w 2000 r. klęska suszy.

19. Właściwie, w zdecydowanej ich większości, prowadzone były działania podjęte w celu **likwidacji skutków klęski żywiołowej (huraganu) zaistniałej w lipcu 2002 r. na terenach leśnych zarządzanych przez Lasy Państwowe** [por. zał. Nr 3, str. 93]. Mimo nieznacznego zasięgu kataklizmu, huragan spowodował poważne szkody w drzewostanie 16 nadleśnictw na łącznej powierzchni 45 tys. ha, z czego 12 tys. ha stanowiło tereny Puszczy Piskiej – jednostki organizacyjne Lasów Państwowych w krótkim czasie zdołały uprzątnąć tereny nawiedzone klęską ze złomów, wywrotów i pochyłonych drzew, a także zagospodarować pozyskane drewno. Pozwoliło to zapobiec groźbie katastrofy ekologicznej i uchronić majątek Skarbu Państwa przed dalszymi stratami. Już w toku prac porządkowych nadleśnictwa prowadziły przygotowania do odnowień zdewastowanych terenów, co pozwoliło wiosną 2003 r. na rozpoczęcie szeroko zakrojonych prac w celu zrekonstruowania zniszczonych drzewostanów. Równie sprawne i skuteczne działania jednostek straży pożarnej oraz policji ograniczyły zagrożenie pożarowe do niewielkich tylko ognisk, a kradzieże drewna do sporadycznych przypadków.

Pozytywne efekty podjętych przedsięwzięć nie oznaczają jednak, że nie stwierdzono uchybień. Doceniając znaczenie szybkiego udrożnienia ciągów komunikacyjnych na

terenach objętych klęską i niezwłocznego przystąpienia do ich naprawy, NIK odnotowała różnego rodzaju nieprawidłowości przy remontach dróg leśnych. W niektórych przypadkach w umowach zawartych z wykonawcami nie wskazano lokalizacji naprawianych dróg, nie określono zakresu wykonanych prac, dat ich odbioru, lub też zamieszczone dane były nierzetelne.

Szybkie zagospodarowanie dużych ilości drewna pozyskanego z terenów dotkniętych huraganem, poza wysokimi przychodami sięgającymi 200 mln zł, spowodowało w niektórych nadleśnictwach znaczny wzrost zaległych należności. Przyczyniła się do tego również opieszałość w ich windykacji oraz nienaliczanie odsetek za zwłokę. Część tego rodzaju działań podjęto dopiero na wniosek NIK.

Stwierdzono, że nadleśnictwa, poza środkami własnymi, na likwidację skutków huraganu wydatkowały również środki z funduszy ochrony środowiska i dotacji z budżetu państwa. Mimo to przy wyborze wykonawców remontów dróg leśnych, odnowień zdewastowanych terenów oraz przy zakupie sprzętu nie zawsze stosowane były przepisy *ustawy o zamówieniach publicznych*. W ocenie NIK, podstawową przyczyną naruszeń przepisów prawa przy wydatkowaniu tych środków było traktowanie ich jak środków własnych Lasów Państwowych. Tymczasem, zgodnie z postanowieniami *ustawy o finansach publicznych*, środki te są środkami publicznymi, a zatem w każdym przypadku, kiedy zamówienie było realizowane z ich ponad 50% udziałem, należało stosować przepisy o zamówieniach publicznych.

Procesy integracji z Unią Europejską

5.

Wprowadzenie

**Omówienie
wyników
ważniejszych
kontroli**

Wprowadzenie

Kontrole wykonywania przez administrację rządową zadań związanych z integracją Polski z Unią Europejską koncentrowały się na trzech głównych kierunkach. Pierwszy z nich, to badanie prawidłowości wykorzystania unijnych środków, głównie funduszy przedakcesyjnych i pomocowych. Zadaniem Izby było sprawdzenie, czy rozdysponowano je zgodnie z zasadami i procedurami, wydatkowano na założone cele oraz jakie to przyniosło korzyści. Nie mniej ważne było uzyskanie wiedzy, czy Polska jest w stanie dotrzymać standardów i wymogów, od spełniania których uzależniono uruchomienie przyznanych środków, w jakim stopniu potrafi je wykorzystać oraz czy administracja publiczna, często niezbyt rygorystycznie przestrzegająca przepisów prawa w gospodarowaniu środkami z krajowego budżetu, jest przygotowana do zarządzania funduszami unijnymi. Drugie, nie mniej istotne zagadnienie, to budowanie zdolności administracji publicznej do efektywnego uczestnictwa w strukturach Unii Europejskiej. Trzecim wreszcie zagadnieniem było dostosowanie polskiego prawa i funkcjonowania administracji publicznej do standardów europejskich.

Do pozytywów zaliczyć należy wykonanie pracy związanej z przyswojeniem dorobku prawnego Wspólnot Europejskich. Niezależnie od opóźnień i popełnionych przy tym błędów, dość sprawnie przebiegała realizacja niektórych programów finansowanych ze środków unijnych. Coraz powszechniejsza stawała się też świadomość konieczności dopełnienia przy ubieganiu się o unijne fundusze ustanowionych wymogów. Sukcesy te umniejszały jednak przeciągające się procesy przystosowawcze, projekty wspierane unijnymi funduszami nie zawsze były dobrze przygotowane i sprawnie realizowane. Część środków pozostała niewykorzystana, ponieważ administracja i beneficjenci nie zdołali spełnić warunków, jakimi były obwarowane.

Jedną z przyczyn opóźnień we wprowadzaniu w życie przepisów dostosowujących prawo do uregulowań unijnych, powodującą trudności w koordynowaniu działań prowadzonych przez różne krajowe urzędy i instytucje, a nawet we wzajemnym informowaniu się o stanie realizowanych przedsięwzięć, była słabość struktur administracyjnych. Może ona utrudniać wywiązywanie się administracji publicznej z nowych obowiązków, zwłaszcza w tych dziedzinach, gdzie od wdrożenia całości przepisów i przygotowania do ich stosowania zależeć będzie uzyskanie pełni spodziewanych korzyści, płynących z akcesji Polski do Unii.

Omówienie wyników ważniejszych kontroli

1. W wyniku kontroli **przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych** Unii Europejskiej [por. zał. Nr 3, str. 4] stwierdzono występowanie opóźnień w negocjowaniu z Komisją Europejską treści dokumentów programowych dotyczących funkcjonowania tych funduszy w Polsce, zwłokę w opracowaniu niezbędnych regulacji (m.in. ustaw *o Narodowym Planie Rozwoju, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, o partnerstwie publiczno-prywatnym*), brak systemu monitorowania i kontroli, wreszcie niewystarczającą liczbę projektów zakwalifikowanych do finansowania.

W ocenie NIK, opóźnienia w realizacji instytucjonalnych i legislacyjnych działań dostosowujących mogą być istotną przeszkodą w pełnym wykorzystaniu przez Polskę funduszy strukturalnych w pierwszych latach członkostwa. Na przedsięwzięcia finansowane z funduszy przewidziano w latach 2004-2006 prawie 8,3 mld euro, czyli środki kilkakrotnie przekraczające wysokość pomocy przedakcesyjnej przekazanej z funduszy PHARE, ISPA i SAPARD. Jednak stopień wykorzystania funduszy strukturalnych będzie zależał od skuteczności przyjętego przez administrację publiczną systemu zarządzania i kontroli, umiejętności przygotowania przez beneficjentów wniosków zgodnych z wymogami oraz od możliwości wyasygnowania środków krajowych na prefinansowanie i współfinansowanie realizacji projektów.

Polska zobowiązała się, że system zarządzania funduszami strukturalnymi zostanie wprowadzony do 1 stycznia 2004 r. Większość działań dostosowawczych została zrealizowana, jednakże ze znacznymi opóźnieniami, wynikającymi z niewydolności byłego Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, spowodowanej brakami kadrowymi i nałożeniem na ten resort zbyt wielu obowiązków. W rezultacie przyjęte terminy realizacji poszczególnych zadań okazały się niemożliwe do dotrzymania.

Zastrzeżenia NIK wzbudziła też centralizacja procesu decyzyjnego, związanego z wyborem i realizacją projektów oraz kontrolą wykorzystania środków. Decyzje w tej mierze podejmuje głównie administracja rządowa, nie zaś jednostki samorządu terytorialnego. W wyniku negocjacji z Komisją Europejską ustalono, że fundusze strukturalne dla województw będą spożytkowywane w ramach jednego programu operacyjnego, a odpowiedzialność za programowanie, wdrażanie i monitoring weźmie na siebie MGPIPS. Miało to usprawnić koordynację działań oraz ujednolicić stosowanie zasad i procedur. Jak dotychczas, nie ujawniły się hipotetyczne korzy-

ści, wydłużył się natomiast proces przygotowania regionów do korzystania z funduszy. Zdaniem Izby, przyjęty tryb postępowania jest trudny do pogodzenia z ideą regionalnego zarządzania i wykorzystania owych funduszy. Realizacja wspólnego programu rozwoju regionalnego nie uwzględnia przy tym specyfiki i potrzeb poszczególnych regionów, zarządy województw powinny mieć zatem znacznie większy wpływ na wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych, które powinny służyć rozwojowi regionów i zmniejszaniu dysproporcji między poszczególnymi częściami kraju.

Izba zwróciła uwagę, że zdolność do absorpcji funduszy strukturalnych w latach 2004-2006 będzie jednym z czynników określających wysokość środków zaplanowanych dla Polski w budżecie Wspólnoty na lata 2007-2013. Konieczne jest zatem usprawnienie procesu wyboru i oceny wniosków przewidzianych do współfinansowania z tych funduszy. Dalsze opóźnienia mogą bowiem poważnie utrudnić wykorzystanie ich funduszy, szczególnie wobec skróconego praktycznie do 2,5 roku okresu realizacji projektów.

2. Lepsze rezultaty niż tworzenie ram organizacyjnych, przyniosło funkcjonowanie konkretnych programów pomocowych. Kontrola **pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych z funduszu PHARE** [por. zał. Nr 3, str. 2] umożliwiła stwierdzenie poprawy, w porównaniu z wcześniejszymi ustaleniami NIK, nadzoru Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej nad wykorzystaniem środków PHARE. Również Ministerstwo Finansów zarządzało wspomnianymi środkami w sposób prawidłowy i skuteczny, dzięki czemu zostały osiągnięte efekty założone w kontrolowanych projektach. Krajowy Urzędnik Zatwierdzający, działający w strukturze Ministerstwa Finansów, na ogół należycie wykonywał zadania związane z zarządzaniem finansowym środkami PHARE, podobnie jak wszystkie 4 badane jednostki wdrażające^{9/}. Wypracowane systemy monitoringu zapewniły właściwą kontrolę postępu realizacji badanych projektów i prawidłowości wydatkowania środków. Również beneficjenci wykorzystywali środki PHARE zgodnie z celami określonymi w memorandumach finansowych i zawartych umowach.

Kontrola ujawniła opóźnienia w tworzeniu zdecentralizowanego systemu wdrażania programów pomocowych (tzw. EDIS). Dzięki jego uruchomieniu strona polska mogłaby prze-

^{9/} Były to: Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej PHARE (jednostka podległa Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

jąc wszystkie zadania z zakresu zarządzania finansowego i kontroli, co powinno uprościć i przyspieszyć pozyskiwanie i wykorzystanie środków PHARE. Odpowiedzialność za owe opóźnienia ponosi zarówno Komisja Europejska, jak i strona polska. NIK zwróciła jednak uwagę, iż bez względu na to kto ponosi winę za zaistniałą sytuację, szybkie wprowadzenie w życie rozwiązań EDIS jest niezbędne dla zapewnienia Polsce pełnego uczestnictwa we wspólnej polityce strukturalnej Unii Europejskiej.

Zgodnie z przyjętymi przez Komisję Europejską *Wtyczkami dotyczącymi wdrażania programu PHARE w krajach kandydujących w latach 2000-2006*, wsparcie ze środków PHARE może być udzielane zarówno administracji publicznej, jak i instytucjom pozarządowym, w tym organizacjom zaangażowanym w dialog społeczny, takim jak federacje pracodawców, związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe. Tymczasem informacje o możliwości realizacji projektów PHARE były kierowane jedynie do instytucji administracji publicznej, nadzorujących działania dostosowawcze. W ocenie Izby, UKIE nie podejmował wystarczających działań w celu przekazania takich informacji innym podmiotom. W rezultacie, wsparcie ze środków unijnych otrzymała w badanym okresie tylko jedna instytucja pozarządowa.

Ponadto, przy regulowaniu płatności dotyczących realizacji projektów finansowanych ze środków PHARE występowały problemy związane z zachowaniem płynności finansowej, spowodowane m.in. nieterminowym przekazywaniem do Krajowego Urzędnika Zatwierdzającego dokumentacji przez podmioty zaangażowane w proces wdrażania i wykorzystania środków oraz stosowaniem przez KE niespójnego z wymogami umów na realizację projektów systemu przekazywania środków PHARE. Opóźnienia w płatnościach na rzecz wykonawców realizujących kontrakty finansowe z PHARE spowodowały konieczność płacenia odsetek za zwłokę z powodu nieterminowego naliczania płatności.

3. Kontrola przygotowania polskiego rybołówstwa morskiego do integracji z Unią Europejską [por. zał. Nr 3, str. 101] ujawniła opóźnienia i niedociągnięcia w dostosowywaniu systemu zarządzania rybołówstwem morskim i organizacji rynku rybnego do wymogów wspólnotowych. W ich wyniku, w momencie przystąpienia do Unii polskie rybołówstwo morskie nie było w pełni gotowe do wypełniania założeń i celów *Wspólnej Polityki Rybackiej*. Nie zostały m.in. zakończone niezbędne przedsięwzięcia legislacyjne i organizacyjne, niewłaściwie przebiegała też realizacja niektórych zadań, w których finansowanie, w ramach programów przedakcesyjnego wsparcia, zaangażowane były fundusze unijne. Są to

ustalenia o tyle istotne, że w opracowaniu Komisji Europejskiej *Partnerstwo dla Członkostwa* procesy dostosowawcze do wymogów UE w dziedzinie rybołówstwa uznano za jeden z priorytetów. Należy mieć również na uwadze okoliczność, iż wykorzystanie publicznych środków wspólnotowych na restrukturyzację polskiego rybołówstwa morskiego możliwe będzie dopiero po spełnieniu przez stronę polską określonych wymogów i zastosowaniu odpowiednich procedur.

W przygotowaniu polskiego rybołówstwa do integracji skupiono się głównie na tworzeniu prawnych i instytucjonalnych podstaw oraz ogólnych zasad, znacznie mniej uwagi poświęcono natomiast umożliwieniu funkcjonowania owych podstaw i zasad w praktyce. Tak więc przed 1 maja 2004 r. wydane zostały wprawdzie ustawy dostosowujące przepisy prawa w dziedzinie rybołówstwa i rynku rybnego do prawa wspólnotowego, nie wydano natomiast do tego czasu większości przepisów wykonawczych. Działania w sferze zarządzania rybołówstwem i kontroli połowów miały na celu głównie wzmocnienie centralnej administracji rybołówstwa, natomiast okręgowe inspektoraty nie zostały w wystarczającym stopniu przygotowane pod względem technicznym, kadrowym i organizacyjnym do kontrolowania przestrzegania przepisów o rybołówstwie morskim. Mimo konieczności stosowania nowych, pracochłonnych procedur, dopiero w lipcu 2004 r. przyznano inspektoratom 6 dodatkowych etatów, inspektoraty w Gdyni i Szczecinie nie dysponowały statkami inspekcyjnymi nadającymi się do prowadzenia kontroli połowów w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej, ponadto Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie ustaliło zasad i sposobu prowadzenia kontroli i wykorzystywania danych z systemów informatycznych, ani zasad współdziałania z inspektoratami w sprawach dotyczących kontroli rybołówstwa morskiego.

Ze znacznym opóźnieniem przebiegała realizacja programu *Organizacja rynku rybnego*, którego celem było stworzenie w Polsce podstaw wspólnego rynku produktów rybnych. Z pięciu lokalnych, wzorcowych centrów sprzedaży ryb, których uruchomienie zaplanowano na 2004 r., utworzono jedną taką placówkę, zresztą wybudowaną i sfinansowaną bez udziału Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ale i ona do czasu zakończenia kontroli w lipcu 2004 r. nie podjęła działalności. Do tego czasu nie rozpoczęto także realizacji założeń polityki strukturalnej w rybołówstwie morskim, mającej ułatwić restrukturyzację w tej dziedzinie, m.in. złomowanie statków, modernizację i odnowę floty rybackiej, promowanie nowych rynków zbytu itp.

Po zakończeniu kontroli Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przyjął *Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb 2004-2006* współfinansowany ze środków unij-

nych. Ustalono w nim priorytety zmian strukturalnych w tym sektorze oraz działania, na jakie będzie udzielana pomoc z Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa. W ocenie NIK, istnieje jednak zagrożenie dla sfinansowania w pełnym zakresie restrukturyzacji rybołówstwa morskiego z tych środków. Zdolność do zagospodarowania środków w latach 2004-2006 będzie ponadto jednym z czynników, mających wpływ na wysokość tych środków zaplanowanych dla Polski w budżecie unijnym na lata 2007-2013.

4. Konsekwencje o znacznie poważniejszym zasięgu mogłyby mieć opóźnienia w uruchomieniu Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK-IACS). Stąd wzmożone zainteresowanie terminową realizacją tego projektu, czego przejawem była doraźna kontrola **działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na rzecz utworzenia serwerowni Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK-IACS) oraz wyboru docelowej siedziby centrali Agencji** [por. zał. Nr 3, str. 63]. Już przed trzema laty, po zakończeniu kontroli poświęconej opracowaniu i wdrażaniu systemu IACS oraz realizacji projektów pilotażowych, obejmujących rejestrację gospodarstw rolnych oraz utworzenie systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt, NIK wyraziła zaniepokojenie tempem i przebiegiem prowadzonych prac. Brak sprawnie funkcjonującego systemu zarządzania i kontroli mógł bowiem utrudnić, jeśli nie uniemożliwić polskim rolnikom korzystanie z dopłat bezpośrednich w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej* oraz dostęp do innych przywilejów płynących z integracji. Zdaniem NIK, aby zapobiec zagrożeniom dla budowy systemu, niezbędne było ściśle przestrzeganie harmonogramu prac, stworzenie przejrzystych struktur instytucjonalnych, opracowanie długofalowego programu inwestycyjnego, a także wzmocnienie nadzoru agencji nad realizacją przez firmę Hewlett-Packard Polska Sp. z o.o. informatycznej części systemu.

Ustalenia kontroli prowadziły do niepokojącego wniosku, że nie zostały spełnione warunki niezbędne do uruchomienia systemu, m.in. z powodu częstych zmian koncepcji co do lokalizacji serwerowni i siedziby centrali agencji, nie zakończono w przewidzianych terminach koniecznych inwestycji. Izba krytycznie oceniła decyzję prezesa agencji o zlokalizowaniu serwerowni i centrum skanowania dokumentów w wydzierzawionym budynku b. Urzędu Wojewódzkiego w Radomiu. Nie została ona poprzedzona niezbędnymi analizami, nie określono również kosztów adaptacji budynku i przewidywanego terminu zakończenia prac. Odstąpienie w kwietniu 2003 r. od tej koncepcji i zlokalizowanie centralnej serwerowni w bliżej jeszcze nieokreślonej siedzibie centrali ARiMR w Warszawie,

spowodowało niedotrzymanie kolejnych terminów uruchomienia serwerowni.

Wszystkie te uchybienia, a także brak energiczniejszego działania i przemyślanej koncepcji, zwlekanie z decyzjami lub podejmowanie ich bez racjonalnych przesłanek, trudno uznać za fakty odosobnione i przypadkowe. Również trzy kolejne postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na pozyskanie docelowej siedziby centrali agencji, trwające łącznie 9 miesięcy, zostały z różnych powodów unieważnione. Jedno z nich prowadzono z naruszeniem przepisów *ustawy o zamówieniach publicznych*. W innym przypadku, zatwierdzając rozstrzygnięcie postępowania, prezes agencji nie miał zabezpieczonych wystarczających środków finansowych. Do czasu zakończenia kontroli nie określono też lokalizacji zapasowej serwerowni dla systemu.

5. Nie bez trudności przebiegała **modernizacja i budowa drogowych przejść granicznych na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej w latach 2000-2004** [por. zał. Nr 3, str. 92], mająca doprowadzić te obiekty do stanu umożliwiającego skuteczną kontrolę graniczną, celną, sanitarną, weterynaryjną, fitosanitarną, chemiczną i radiometryczną. W województwach lubelskim, podkarpackim, podlaskim i warmińsko-mazurskim rozbudowywano i modernizowano 12 spośród 17 funkcjonujących przejść granicznych oraz budowano 2 nowe. Do 1 maja 2004 r., tj. do czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, ukończono budowę przejścia w Krościenku, ponadto oddano do użytku 5 w pełni odpowiadających standardom unijnym terminali odpraw weterynaryjnych i fitosanitarnych. Wprawdzie w wyniku tych działań poprawiły się warunki pracy służb kontrolnych, lepiej też chroniona była granica państwa (obecnie zewnętrzna granica Unii), jednak proces modernizacji infrastruktury i dostosowywania jej do unijnych wymogów toczył się zbyt wolno.

Kontrola ujawniła też zaniedbania. Najgorszą sytuację stwierdzono w woj. warmińsko-mazurskim. Wszystkie trzy funkcjonujące tam przejścia były przestarzałe i niedoinwestowane, zaś poziom infrastruktury – zdaniem służb celnych, sanitarnych i Straży Granicznej, pracujących w trudnych warunkach – uniemożliwiał sprawną i skuteczną kontrolę. Stan taki spowodowany był głównie niewłaściwym przygotowaniem inwestycji przez służby Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, czego skutkiem było kilkuletnie opóźnienia w realizacji planowanych inwestycji, np. w 2003 r. na budowę nowego przejścia w Grzechotkach wydano zaledwie ułamek procenta z przewidzianej na ten cel kwoty.

W ani jednym z drogowych przejść na odcinku północno-wschodnim i wschodnim granicy państwowej, nie została za-

pewniona opieka medyczna, a tylko w dwóch stworzono warunki do izolacji przybywających z zagranicy osób chorych, lub co do których istnieje uzasadnione podejrzenie choroby zakaźnej. Nie było także możliwości pełnego kontrolowania stanu technicznego wjeżdżających do Polski pojazdów, przede wszystkim jeśli chodzi o emisję spalin oraz dopuszczalny nacisk na osie. Straż Graniczna, na której spoczywa obowiązek badania emisji spalin, powinność tę wypełniała jedynie do-raznie i w niewielkim zakresie, ponieważ niezbędne urządzenia znajdowały się tylko na dwóch przejściach. Mniej kłopotów przysparzało ważenie pojazdów – zainstalowanych zostało w sumie 29 wag dynamicznych, rosła liczba dokonywanych pomiarów i kwoty opłat za przejazd pojazdów ponadnormatywnych, ale istniały problemy z utrzymaniem sprawności tych urządzeń z powodu częstych awarii.

NIK pozytywnie oceniła działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w tej sferze, tym niemniej zgłosiła uwagi do niektórych prac planistycznych i sprawozdawczych. Tak więc w *Strategii zagospodarowania granicy państwowej na lata 2003-2005* nie dokonano oceny stopnia realizacji wcześniej zaplanowanych zadań i nie określono przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia unijnych standardów. Z kolei przygotowywane w MSWiA w latach 2001-2003 roczne sprawozdania na temat budowy, rozbudowy i modernizacji drogowych przejść granicznych były ogólnikowe, a do tego sporządzane w sposób niejednorodny i niekonsekwentny, co utrudniało ocenę zawartych w nich informacji. Taki sposób ujmowania planowanych zadań, nie tworzący spójnego obrazu całości, ograniczał także możliwość kontrolowania ich realizacji, zarówno od strony nakładów finansowych, jak i efektów rzeczowych.

6. Także inne przygotowania do akcesji nie zawsze przebiegały w sposób zadowalający. Opóźnienia zagrażały **realizacji zobowiązań negocjacyjnych rządu RP z Komisją Europejską w obszarze ochrony środowiska** [por. zał. Nr 3, str. 67]. W wyniku negocjacji Polska uzyskała kilku- i kilkunastoletnie przejściowe okresy dostosowawcze dla wdrożenia niektórych wymagań 9 dyrektyw i jednego rozporządzenia Unii Europejskiej w sektorze środowiska, dotyczących m.in. redukcji zawartości siarki w paliwach płynnych, postępowania z opakowaniami, gospodarki odpadami, oczyszczania ścieków komunalnych, ochrony przed promieniowaniem

jonizującym pochodzącym ze źródeł medycznych. Wykonanie zadań objętych przejściowymi okresami dostosowawczymi, poza realizacją inwestycji szacowanych na 31,5 mld euro, wymagało dostosowania polskiego prawa w dziedzinie ochrony środowiska do standardów UE. Działania takie były prowadzone, przebiegały jednak zbyt wolno.

Kontrola wykazała, że prace legislacyjne, przewidziane w *Narodowym programie przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej* na 2001 r., w znacznej części wykonane zostały dopiero w 2002 r., a niektóre zadania zaplanowane na 2002 r., do czasu zakończenia kontroli w połowie lipca 2003 r., nie zostały zrealizowane w ogóle. Spośród 11 rozporządzeń wydanych w 2002 r. i I kw. roku następnego, 7 wydano z opóźnieniem sięgającym 12 miesięcy w stosunku do terminów określonych w *Narodowym programie*. Opóźnienia w dostosowywaniu krajowego prawa pociągnęły za sobą zwłokę w podejmowaniu przez administrację samorządową i podmioty gospodarcze niezbędnych zadań inwestycyjnych. W rezultacie, jak ocenia NIK, mogą nie zostać dotrzymane ustalone terminy wejścia w życie 2 dyrektyw, dla których Polska otrzymała przejściowe okresy dostosowawcze: w sprawie redukcji zawartości siarki w paliwach płynnych oraz opakowań i odpadów opakowaniowych.

Także i w tym przypadku wątpliwości budzić mogła skuteczność działalności informacyjnej prowadzonej przez organy administracji rządowej. Wprawdzie Ministerstwo Środowiska, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, a wcześniej Ministerstwo Gospodarki, informowały w różnej formie administrację szczebla wojewódzkiego, przedstawicieli przemysłu, izby gospodarcze, organizacje pozarządowe i inne instytucje o wynikach negocjacji z UE i wynikających stąd zadaniach, jednak badania przeprowadzone w 42 urzędach miast i gmin oraz w 11 podmiotach gospodarczych wykazały, iż nie zawsze posiadały one pełne i wystarczające informacje w tym zakresie.

Podejmowane działania stwarzały – zdaniem NIK – możliwość dotrzymania wynegocjowanych okresów dostosowawczych. Aby jednak stało się tak rzeczywiście, niezbędne było pilne zakończenie prac legislacyjnych, przyspieszenie tempa wdrażania przepisów nowego prawa, rozpoczęcie niezbędnych inwestycji oraz dopilnowanie ich realizacji.

Działania antykorupcyjne

Wprowadzenie

**Charakterystyka
działań
podejmowanych
w 2004 r.**

**Obszary korupcji
i mechanizmy
korupcjogenne –
zarys metodyczny**

**Opis mechanizmów
korupcjogennych
na przykładach
konkretnych kontroli**

**Wykonanie uchwały
Sejmu RP w zakresie
przeciwdziałania
korupcji**

6.

Wprowadzenie

Przeciwdziałanie korupcji NIK uznaje za integralną część swej misji, za obowiązek, jaki ma do spełnienia wobec parlamentu i społeczeństwa. Procesy kontrolne wspomagają walkę z korupcją, przez uszczelnianie systemu prawnego i instytucjonalne wzmocnienie sektora publicznego, zwłaszcza administracji rządowej i samorządowej, eliminowanie dowolności w rozstrzygnięciach urzędniczych, niedopuszczanie do kumulowania uprawnień przez jednego urzędnika, ujawnianie wszelkich przypadków konfliktu interesów, egzekwowanie równego dostępu do informacji i wzmocnienie kontroli wewnętrznej. Zgodnie z metodyką postępowania kontrolnego, rozpoznawanie i likwidowanie zagrożeń korupcyjnych jest jednym z głównych celów wszystkich badań kontrolnych prowadzonych przez NIK. *Strategia NIK, Standardy kontroli i Podręcznik kontrolera* kierują uwagę na potrzebę przygotowywania kontroli, z uwzględnieniem zagrożeń korupcyjnych.

Koncentrowanie badań na obszarach zagrożonych korupcją jest jednym z priorytetów metodycznych na lata 2003-2005. Analizując nieprawidłowości i określając przyczyny ich powstawania, Izba ma możliwość rozpoznania i określenia potencjalnych zagrożeń w sektorze publicznym. Formułując wnioski przekazywane następnie kierownikom skontrolowanych jednostek, w celu podjęcia działań ograniczających ryzyko wystąpienia korupcji, wnioski legislacyjne pod adresem ustawodawcy, intencją których jest zmiana złego prawa lub usunięcie w nim luk sprzyjających korupcji, jak również upowszechniając informacje o wynikach kontroli, Izba działa profilaktycznie i prewencyjnie. Bieżąco analizuje ustalenia kontroli także pod kątem rozpoznawania nowych mechanizmów sprzyjających występowaniu zjawisk korupcyjnych. Wskazując te mechanizmy i przyczyny o charakterze systemowym, Izba sugeruje organom władzy publicznej potrzebę podjęcia określonych działań zaradczych.

Konstytucyjne usytuowanie wśród organów państwa sprawia, że podejście NIK do problemu korupcji jest inne, niż organów ścigania. Izba nie koncentruje się na wykrywaniu pojedynczych wypadków korupcji i ścigania ich sprawców, nie dysponuje bowiem tak skutecznymi narzędziami, jakie mają do dyspozycji organy powołane do ścigania przestępstw. Zajmuje się natomiast rozpoznawaniem tych obszarów funkcjonowania państwa, w których mogą występować typowe nieprawidłowości sprzyjające korupcji. Wskazuje też luki w prawie lub jego nieprecyzyjność, niedomagania organizacyjne, słabość nadzoru, nieskuteczność kontroli. Po ustaleniu przyczyn nieprawidłowości i zidentyfikowaniu mechanizmów korupcjogennych, Izba proponuje stosowne rozwiązania prawne i organizacyjne.

Doświadczeniami w sferze badania zjawisk korupcyjnych Izba dzieli się z najwyższymi organami kontroli innych państw. Współpracuje w tym zakresie również z organami władzy i administracji publicznej, m.in. z Ministerstwem Finansów, Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych, Urzędem Zamówień Publicznych, a także organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi^{10/}. Jako naczelny organ kontroli państwowej, NIK popiera także działania mające na celu tworzenie sprawnie funkcjonującego systemu kontroli wewnętrznej. Jego właściwa organizacja i sprawność działania zmniejsza ryzyko niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, a co za tym idzie – możliwości wystąpienia korupcji.

^{10/} Np.: SIGMA/OECD, Bank Światowy, UNDP, GRECO, Open Society Institute, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć i Korupcji (OLAF), polski oddział Transparency International, Program Przeciw Korupcji przy Fundacji im. St. Batorego, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Stowarzyszenie Szkoła Liderów, środowiska uniwersyteckie.

Charakterystyka działań podejmowanych w 2004 r.

O tym, że walka z korupcją traktowana jest w Izbie jako problem najwyższej wagi, świadczy m.in. poruszanie tego tematu niemal we wszystkich ważnych posiedzeniach i spotkaniach. Podczas jubileuszowego posiedzenia Kolegium NIK z okazji 85-lecia utworzenia Izby, Prezes NIK poświęcił istotną część swego wystąpienia właśnie tej kwestii, podkreślając, że poziom występowania korupcji zależy od jakości rządzenia. Przypominał też propagowaną przez Izbę ideę budowania *Narodowego systemu prawości*. Polega ona – w dużym skrócie – na założeniu, że podstawowe organy w państwie działają w ramach strategii będącej sumą wzajemnie powiązanych zadań tych instytucji. Prezes Trybunału Konstytucyjnego powrócił do sprawy zaprezentowania przez NIK w listopadzie 2002 r. wykazu antykorupcyjnych wniosków *de lege ferenda* w stosunku do ponad 80 aktów normatywnych, akcentując, że nie zostały one zrealizowane, mimo że z ustaleń NIK jednoznacznie wynikało, iż ówczesny stan prawa sprzyjał powstawaniu zjawisk korupcyjnych. Aby wnioski *de lege ferenda* odnosiły większy skutek, zaproponował podjęcie przez Komisję ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP wiodącej roli w „przekładaniu” wyników kontroli na wnioski legislacyjne. Przedstawiciel świata nauki, reprezentujący Katedrę Prawa Europejskiego SGH zasygnalizował, że w wyniku akcesu Polski do Unii Europejskiej wzrasta rola NIK, ponieważ zwiększył się zakres kontroli NIK o sferę realizacji przez krajową administrację publiczną prawa wspólnotowego, w tym odnoszącego się do przeciwdziałania korupcji. NIK będzie więc jeszcze ściślej współpracować z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym oraz Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć i Korupcji^{11/}, którego misją jest właśnie zwalczanie oszustw i innych bezprawnych działań naruszających finansowe interesy Unii Europejskiej.

Pracownicy NIK uczestniczą w szkoleniach z zakresu problematyki antykorupcyjnej, co jest zgodne z zaleceniami GRECO^{12/}. Program aplikacji kontrolerskiej przewiduje wykłady poświęcone temu niekorzystnemu zjawisku (np.: *Identyfikacja obszarów zagrożenia korupcją, Ochrona obrotu gospodarczego, z uwzględnieniem przestępczości ko-*

rupcyjnej). W działalności szkoleniowej wykorzystywany jest *Podręcznik kontrolera z Zaleceniami metodycznymi do badań kontrolnych obszarów zagrożonych korupcją*. Prowadzone są też szkolenia poświęcone m.in. nowemu *Prawu zamówień publicznych*, audytowi wewnętrznemu, bezpieczeństwu i transparentności obrotu gospodarczego, kontroli wewnętrznej, zasadom dostępu do informacji niejawnej, *ustawie o dostępie do informacji publicznej*. Pracownicy NIK uczestniczą także w szkoleniach organizowanych przez inne instytucje, m.in. przez Ministerstwo Finansów z zakresu stosowania *ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu*.

Pozytywne efekty zaczyna przynosić współpraca z Ministerstwem Finansów, Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych i Urzędem Zamówień Publicznych: przeciwdziałaniu korupcji służy m.in. wprowadzenie jawności wszystkich zawieranych kontraktów, zwiększenie skuteczności kontroli nad zamówieniami publicznymi, wprowadzenie instytucji obserwatora, a także wykorzystanie wniosków Izby przy niedawnej nowelizacji *przepisów o zamówieniach publicznych*^{13/}. Służby skarbowe i celne wdrażają propagowaną od wielu lat przez Izbę zasadę „wielu oczu” i rotacyjności, a także z większą uwagą traktują problem ryzyka wystąpienia konfliktu interesów.

Popularyzacji tematyki antykorupcyjnej służyło aktywne uczestnictwo kierownictwa NIK w krajowych i międzynarodowych spotkaniach i konferencjach. W minionym roku Prezes NIK wygłosił cykl wykładów o korupcji w Polsce w okresie transformacji ustrojowej w publicznych i niepublicznych szkołach wyższych w: Baranowie Sandomierskim, Białymstoku, Częstochowie, Krakowie, Lublinie, Pszczynie, Rydułtowach i Warszawie. Doświadczenia Izby w sferze ograniczania korupcji upowszechniali też wiceprezesi NIK na uczelniach wyższych w: Białymstoku, Legnicy, Olsztynie, Szczecinie, Tarnobrzegu. Na konferencji zorganizowanej przez Transparency International w październiku 2004 r., wiceprezes NIK przedstawił referat o potrzebie przejrzystości w ochronie zdrowia. Wykłady i spotkania miały na celu większe uwrażliwienie środowisk akademickich i młodzieży na problem korupcji.

Izba przedłożyła ponadto Komisji ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP dokument omawiający *Realizację uchwały Sejmu RP z 20 stycznia 2000 r. w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez NIK*, a w nim *Oce-*

11/ OLAF (franc. Office Européen de Lutte Anti-Fraude).

12/ GRECO – Grupa Państw Przeciwko Korupcji, z siedzibą w Strasbourgu, utworzona w 1999 r. W jej skład wchodzi 34 państwa, w tym Polska. Działania na rzecz usprawnienia walki z korupcją prowadzonej przez państwa europejskie.

13/ Por. *ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. Nr 19, poz. 177).

nę skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego. Przekazała także wykaz niezrealizowanych antykorupcyjnych wniosków *de lege ferenda* zamieszczonych przez NIK w informacjach o wynikach kontroli po 2002 r.

Obszary korupcji i mechanizmy korupcjogenne – zarys metodyczny

Ocena funkcjonowania ustawodawstwa antykorupcyjnego w Polsce jest utrudniona, albowiem nie jest ono systemowo wyodrębnione. W zasadzie istnieje tylko jeden akt w całości dotyczący problematyki antykorupcyjnej – jest nim *ustawa o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, zakazująca łączenia wysokich funkcji publicznych z prowadzeniem działalności gospodarczej, która w założeniu ma przeciwdziałać tworzeniu się niebezpiecznych, korupcyjnych związków między administracją i biznesem. Poza tym problematyka antykorupcyjna jest rozproszona w wielu aktach prawnych, np. w *ustawie o partiach politycznych*, ordynacjach wyborczych, w pragmatykach służbowych pracowników niektórych instytucji. Charakter antyko-

rupcyjny mają np. przepisy proceduralne zawarte w *Kodeksie postępowania administracyjnego* i w niektórych innych ustawach, nakazujące wyłączenie urzędników od rozpatrywania spraw własnych oraz spraw osób pozostających z nim w bliskich związkach. Nie wszystkie naruszenia tych zasad są łatwe do zidentyfikowania. Np. w dokumentacji urzędowej nie znajdują na ogół odzwierciedlenia związki o charakterze rodzinnym czy towarzyskim.

Procedura kontrolna określona w *ustawie o NIK* umożliwia rozpoznawanie i określanie zagrożeń spowodowanych występowaniem korupcji. Izba nie ma jednak instrumentarium umożliwiającego procesowe udokumentowanie takiego zjawiska – uzyskanie tego rodzaju dowodów w postępowaniu kontrolnym jest niezwykle trudne. Rozpoznawaniu zagrożeń korupcją służy więc analiza nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli w powiązaniu z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi. Prace analityczne umożliwiły wyodrębnienie 5 głównych obszarów w funkcjonowaniu państwa, szczególnie narażonych na wystąpienie korupcji. Obszary te, wraz z ich charakterystyką, prezentuje schemat Nr 1.

Schemat 1.

Główne obszary dysfunkcjonalne, w których stwierdzane nieprawidłowości mogą być podłożem zachowań korupcyjnych

Obszar dysfunkcjonalny	Krótką charakterystyka
Nieprzejrzystość prawa oraz jego zbytnia zmienność	Nadmierne skomplikowanie prawa nie pozwala obywatelom i instytucjom czuć się pewnie przy podejmowaniu działań oraz utrudnia lub wręcz uniemożliwia ich planowanie. Zwiększa się wtedy skłonność do kupowania sobie jasnych oraz korzystnych decyzji i perspektyw
Brak jasnych i przejrzystych kryteriów wykonywania zadań przez administrację	M.in. brak zobiektywizowanych kryteriów przyznawania i korzystania ze środków publicznych. Rezultat – nadmierna dowolność władzy wykonawczej spowodowana niekompletnością, niedostateczną precyzją sformułowań i niespójnością przepisów prawa. Prowadzi to do dowolności, zarówno w obszarze interpretacji obowiązującego prawa, jak i zachowań osób publicznych
Niestosowanie zasady jawności oraz przejrzystości działania administracji	Dotyczy procedur decyzyjnych i sposobu wydatkowania środków publicznych, a także prawa do pełnego dostępu do informacji publicznej. Skutek – nierówność dostępu do dóbr, usług i zamówień publicznych, a co za tym idzie naruszanie zasady równego traktowania obywateli i przedsiębiorców przez organy administracji publicznej i osoby pełniące funkcje publiczne
Niestosowanie zasady odpowiedzialności urzędniczej oraz pełnej rozliczalności	Brak lub nieskutecznie funkcjonujący system kontroli wewnętrznej administracji, a w konsekwencji słaba egzekucja osobistej odpowiedzialności urzędników za sposób dysponowania środkami publicznymi. Zasada ta wymusza stosowanie określonych standardów zachowań, w tym nietolerowanie konfliktu interesów w działalności urzędników oraz kumulowania nadmiaru kompetencji w ręku jednego urzędnika
Słabość służby cywilnej	Uniemożliwia zbudowanie stabilnej administracji państwowej, niezależnej od sfery polityki. O zatrudnieniu decydują często tzw. układy, co uniemożliwia dopływ najlepszych kadr i działa antymotywacyjnie na ludzi najzdolniejszych, lecz pozbawionych stosunków. Objęcie władzy oznacza zazwyczaj czystkę wśród urzędników. Tymczasem urzędnicy mają służyć społeczeństwu, a nie władzy politycznej i nie powinni być zwalniani w wypadku zmian politycznych w państwie. Służyć temu ma praktyka zatrudniania na stanowiska merytoryczne w urzędach tylko w wyniku konkursu. Przebieg konkursu powinien być jawny, a jego wynik wiążący dla zatrudniającego

Walka z korupcją może być skuteczna jedynie wtedy, gdy zostaną należycie rozpoznane i wyeliminowane okoliczności, które jej sprzyjają. Ustalenia kontroli NIK z 2004 r. wskazują na występowanie w funkcjonowaniu instytucji publicznych, ze zróżnicowaną intensywnością, tych samych lub podobnych nieprawidłowości, stwarzających podatny grunt dla korupcji. Kierując się kryterium intensywności, można wyodrębnić najczęściej występujące mechanizmy korupcjogenne generujące niekorzystne gospodarczo i społecznie zjawiska. Ich klasyfikację oraz opis zawiera schemat Nr 2.

Schemat 2.

Wyszczególnienie i opis mechanizmów korupcjogennych

Mechanizmy korupcjogenne	Krótką charakterystyka
Konflikt interesów	Dość powszechnie występujący i tolerowany stan, w którym urzędnik wykorzystuje publiczną funkcję do osiągnięcia prywatnych korzyści
Dowolność w postępowaniu urzędników	Dopuszczenie do takiej sytuacji, w której podejmowane są dowolne rozstrzygnięcia, nie oparte na jasnych i sprawdzalnych kryteriach
Nierówność w dostępie do informacji	Zatajanie wiedzy o sprawach publicznych, która powinna być powszechnie dostępna obywatelom
Naruszanie zasad stanowienia prawa	Niestabilność i niejasność przepisów, jak również możliwość manipulowania prawem na etapie jego stanowienia
Nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa	Nadmierne wyrażanie się instytucji publicznych zewnętrznymi usługodawcami i pośrednikami, co prowadzi do osłabienia kontroli i odpowiedzialności za działania dotyczące majątku publicznego

Mechanizmem szczególnie niebezpiecznym, ze względu na potwierdzaną ustaleniami kontroli dużą częstotliwość jego występowania, jest konflikt interesów. Konflikt ten wchodzi w grę nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w osobistym interesie, ale także gdy istnieje obawa, że tak może działać, gdy zaistnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes prywatny przeważa nad troską o interes publiczny.

Istnieją trzy podstawowe rodzaje zabezpieczeń prawnych zapobiegających konfliktom interesów w sferze publicznej. Pierwszym z nich jest *ustawa o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (zwana *ustawą antykorupcyjną*), której przepisy zakazują m.in. łączenia ważniejszych funkcji publicznych z pełnieniem innych, wymienionych w ustawie, a stwarzających zagrożenie powstania konfliktu interesów. Zabraniają one też osobom objętym jej rygorami zatrudniania się u pracodawców, co do których jako urzędnicy podejmowali rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach. Drugim zabezpieczeniem jest, wynikający z pragmatyki służbowej urzęd-

ników, zakaz podejmowania przez nich zajęć dodatkowych, których wykonywanie mogłoby stwarzać konflikt interesów. Pracowników administracji publicznej dotyczy też ogólny, wynikający z przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*, zakaz prowadzenia spraw, w wypadku których wchodzi w grę osobisty interes danego pracownika. Mimo tych zabezpieczeń prawnych, dość liczne są przypadki pozostawania w konflikcie interesów osób pełniących funkcje publiczne.

Opis mechanizmów korupcjogennych na przykładach konkretnych kontroli

Przegląd wyników kontroli podanych do publicznej wiadomości w 2004 r. i I kwartale br. wskazuje, że w dalszym ciągu w badanych obszarach funkcjonowania państwa działają mechanizmy sprzyjające korupcji.

Konflikt interesów

- 1) Ustalenia kontroli **łączenia zatrudnienia w wybranych urzędach administracji publicznej z wykonywaniem działalności usługowej** [por. zał. Nr 3, str. 5], ukierunkowanej na rozpoznanie skali zjawiska konfliktu interesów w jego najbardziej typowej postaci, tj. gdy osoba pełniąca funkcję publiczną jednocześnie wykonuje działalność usługową w zakresie sprawowanej funkcji wskazują, że ten konflikt jest zjawiskiem powszechnym. We wszystkich skontrolowanych 70 urzędach stwierdzono, że

pracownicy pełniący funkcje publiczne w zakresie geodezji i kartografii oraz nadzoru budowlanego, łączyli je z równoczesnym wykonywaniem działalności usługowej. Dość typowa była sytuacja, w której urzędnik nadzoru budowlanego urzędowo oceniał projekty budowlane, a w wolnym czasie sam zarobkowo projekty takie sporządzał. Taka praktyka w oczywisty sposób prowadzi do korupcji, polegającej na wykorzystywaniu przez urzędnika swojej służbowej pozycji do „zdobywania” klientów, „motywowanych” następnie do korzystania z usług projektanta pełniącego jednocześnie funkcję w nadzorze budowlanym. Pozwala to uniknąć ewentualnych problemów z zatwierdzeniem projektu. Tego rodzaju układ jest niezwykle demoralizujący.

Patologia opisanej praktyki jest tym głębsza, że pracownicy urzędów administracji publicznej zwykle wykonywali własną działalność usługową pozostającą we właściwości tych urzędów. Wykonywane przez urzędników prace usługowe były często podstawą wydawania decyzji przez te urzędy, w których byli oni zatrudnieni. Dość liczne były przypadki dokonywania przez kierowników powiatowych ośrodków dokumentacji kartograficznej kontroli technicznej i przyjmowania do powiatowego zasobu dokumentacji sporządzonej przez nich samych, a także przez innych pracowników tych ośrodków i członków ich rodzin. Izba zwróciła więc uwagę, że łączenie zatrudnienia w administracji z działalnością usługową pozostającą w związku z tym zatrudnieniem rodzi obawy co do bezstronnego i rzetelnego działania tych urzędników, a tym samym podważa zaufanie do działania administracji publicznej. Skala konfliktu interesów w tego rodzaju przypadkach jest tak poważna, że należy oczekiwać zaostrenia norm prawnych zakazujących łączenia zatrudnienia. Urzędnicy pozostający w służbie publicznej nie mogą traktować zajmowanego stanowiska jako swoistej „przykrywki” dla uprawiania działalności usługowej na prywatny rachunek. Wymaga tego zarówno wzgląd na przeciwdziałanie korupcji, jak i troska o sprawne funkcjonowanie państwa.

- 2) W wyniku kontroli **prywatyzacji Polskich Linii Lotniczych LOT SA** [por. zał. Nr 3, str. 32], która dotyczyła zdarzeń z lat 1999-2003, stwierdzono nieprawidłowości wskazujące na istnienie korupcyjnych mechanizmów konfliktu interesów oraz nadmierne korzystanie z usług doradczych. Minister Skarbu Państwa dopuścił do niejasnej sytuacji już na etapie wyboru doradcy prywatyzacyjnego. Usługi z tego zakresu wykonywał faktycznie inny podmiot, niż ten, z którym podpisano umowę. Okazało się, że firma doradcza Dresdner Kleinwort Benson – fak-

tycznie doradzająca, ale nie będąca formalnie partnerem umowy z Ministrem Skarbu Państwa – w tym samym czasie świadczyła usługi doradcze dla konsorcjum lotniczego SAirGroup, czyli podmiotu konkurującego z PLL LOT i uczestniczącego w jego prywatyzacji. Doszło więc do konfliktowej sytuacji, w której firma doradcza z jednej strony doradzała Ministrowi Skarbu Państwa jak najkorzystniej LOT sprzedać, a z drugiej strony doradzała inwestorowi jak najkorzystniej LOT kupić. Na domiar złego w konflikt ten popadli też sami członkowie zarządu PLL LOT, którzy równocześnie wykonywali za wynagrodzeniem usługi konsultacyjne dla SAirGroup. Działania prywatyzacyjne zakończyły się fiaskiem. Skarb Państwa dołożył do prywatyzacji 264 mln zł. Mimo zachowania większościowego udziału we własności PLL LOT (67%) stracił on częściowo kontrolę nad spółką, ponieważ znaczne uprawnienia uzyskał syndyk masy upadłościowej inwestora strategicznego SAirGroup.

- 3) Utrzymywanie się mechanizmu konfliktu interesów stwierdzono też w toku kontroli **sprawowania zapobiegawczego i bieżącego nadzoru przez Państwową Inspekcję Sanitarną** [por. zał. Nr 3, str. 60]. Polegał on na łączeniu przez pracowników inspekcji ich funkcji w nadzorze sanitarnym z działalnością usługową samej inspekcji. Znaczna część pracowników skontrolowanych stacji (około 50%) prowadziła podwójną działalność: nadzorczą w ramach zatrudnienia w inspekcji i usługową, wykonywaną na rzecz podmiotów przez inspekcję nadzorowanych (głównie w charakterze rzeczoznawców opiniujących na prywatne zlecenia dokumentację projektową obiektów służących prowadzeniu działalności gospodarczej, np. lokali gastronomicznych). Przepisy prawa, nie zabraniając świadczenia usług na rzecz podmiotów gospodarczych przez pracowników inspekcji, praktycznie przyzwalały na tę działalność, powodując powstawanie konfliktu interesów we wrażliwym i narażonym na ryzyko korupcji obszarze działania inspekcji. Ujawniono też inne niekorzystne zjawisko prowadzenia przez pracowników inspekcji działalności gospodarczej podlegającej nadzorowi sanitarnemu. Uwikłani w tę konfliktową sytuację pracownicy są narażeni, z jednej strony, na pokusę tolerowania uchybień we własnych firmach, a z drugiej – użycia swojej władzy inspekcyjnej do szkodenia konkurencji.
- 4) W wyniku kontroli **przygotowania i produkcji dowodów osobistych** [por. zał. Nr 3, str. 3] stwierdzono rażące naruszenie przez szefa Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby*

pełniące funkcje publiczne w ten sposób, że w okresie od października 2002 r. do kwietnia 2003 r. był członkiem Rady Nadzorczej firmy PolDok 2000 Sp. z o.o. – podwykonawcy umowy na produkcję dowodów osobistych.

- 5) Rażąco naruszanie *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* stwierdzono też w wyniku kontroli **funkcjonowania nadzoru nad spółkami Skarbu Państwa i przedsiębiorstwami państwowymi, w zakresie zaangażowania kapitałowego w spółki prawa handlowego**. Część prezesów zarządów spółek nie składała Ministrowi Skarbu państwa oświadczeń majątkowych, w związku z czym nie mógł on dokonywać ich analizy. Minister nie znał przy tym ogólnej liczby osób zobowiązanych do składania mu oświadczeń. Ponadto NIK ujawniła naruszanie przepisów ustawy przez 5 pracowników ministerstwa, w tym 3 na stanowiskach kierowniczych.

Dowolność w postępowaniu urzędników

- 1) Istnienie tego mechanizmu podczas określania cen umownych na leki importowane, a także lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości w zakresie negocjacji dotyczących tych cen stwierdzono w wyniku kontroli **funkcjonowania systemu leków refundowanych** [por. zał. Nr 3, str. 61]. Kontrola, dotycząca okresu od maja 2001 r. do listopada 2003 r., wykazała istnienie w tym systemie poważnych nieprawidłowości. Należy zważyć, że w Polsce sprzedaje się leki o wartości około 10 mld zł rocznie, a wydatki na ich refundację wynoszą około 5,5 mld zł. Stwierdzono, że nie zostały ustalone zasady (wytyczne) ustalania cen umownych dla importowanych leków i materiałów medycznych, które były kształtowane w drodze negocjacji z producentami. O ile dla refundowanych leków krajowych punktem odniesienia była kalkulacja kosztów produkcji, to w wypadku leków importowanych taki punkt odniesienia nie został określony. Przedstawiciele ministra negocjujący ceny mogli być więc narażeni na naciski, aby te ceny określić w sposób korzystny dla firm farmaceutycznych. W systemie negocjacyjnego ustalania cen leków importowanych ich wysokość nie podlega obiektywnej weryfikacji. W rezultacie leki z importu stanowiły w ujęciu ilościowym 33% rynku, a w ujęciu cenowym 68%, czyli były przeciętnie dwa razy droższe niż leki produkowane w Polsce.
- 2) Ustalenia kontroli **udzielania zamówień publicznych przez gminy województwa podlaskiego** ujawniły występowanie mechanizmów korupcyjnych polegających na nierównym dostępie do informacji i dowolności

postępowania urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne. Ograniczanie dostępu do informacji o przetargach organizowanych w gminach polegało na nieogłaszaniu ich w Biuletynie Zamówień Publicznych i na stronie internetowej gminy. Zaniechanie upublicznienia informacji o przetargu stwierdzono w 7 gminach w odniesieniu do 15 zamówień na kwotę ponad 1,3 mln zł. Powtarzającym się zjawiskiem było pomijanie wymaganej procedury przetargowej i dokonywanie zamówień z wolnej ręki (ujawniono 7 przypadków na kwotę 280 tys. zł).

- 3) W wyniku kontroli **gospodarowania przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa na obszarze województwa świętokrzyskiego** ujawniono dowolne postępowanie urzędników w określaniu i aktualizowaniu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa. Wskazywały na to liczne przypadki różnicowania wysokości opłat z tego tytułu. Położone w tym samym obrębie, a więc o niemal identycznej wartości grunty, podlegały opłatom zróżnicowanym nawet kilkakrotnie (rozpiętość od 13 do 56 zł za m²). Mogło to być wynikiem urzędniczych zaniedbań, ale równie dobrze może znamiionować korupcję.

Nierówność w dostępie do informacji

- 1) Istnienie tego mechanizmu stwierdzono podczas kontroli **wykorzystania środków publicznych w dziedzinie kultury przez jednostki nie zaliczone do sektora finansów publicznych** [por. zał. Nr 3, str. 38]. Rozdział dotacji (73 mln zł) przeznaczonych na realizację zadań zleconych jednostkom spoza sektora finansów publicznych cechowała dowolność. Tryb przyjmowania i rozpatrywania wniosków, określony w *zarządzeniu Nr 48 Ministra Kultury z 20 grudnia 2001 r. w sprawie trybu przyznawania dotacji celowych*, a wcześniej w obowiązującej do 31 grudnia 2001 r. *decyzji Nr 3 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 8 marca 2000 r. w sprawie trybu przyznawania dotacji celowych*, nie gwarantował jawności postępowania i równego traktowania podmiotów ubiegających się o dotację. Jednocześnie brak precyzyjnego określenia kryteriów pozwalał na dowolny wybór zadań do dofinansowania z budżetu. Stan ten oceniono jako korupcyjogenny, zwłaszcza wobec niemożności sprawdzenia w dokumentacji, komu i dlaczego odmówiono dotacji i czy rzeczywiście przyznano je podmiotom najbardziej na to zasługującym. W tych warunkach możliwe było rozdzielanie dotacji według uznania, a nie według merytorycznej zasadności wniosków.
- 2) Nierówność w dostępie do informacji (pomijanie trybu in-

formowania o zbywanych nieruchomościach) i dowolność w postępowaniu urzędników (zbywanie nieruchomości z pominięciem wymaganej procedury) stwierdzono w czasie kontroli **zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy** [por. zał. Nr 3, str. 91]. Zamiast trybu przetargowego, stosowano procedurę zbywania nieruchomości w drodze rokowań z wybranymi oferentami, bez informowania o tym szerszego kręgu potencjalnych nabywców. Zdaniem NIK, zbywanie nieruchomości w drodze rokowań może być uzasadnione jedynie w szczególnych wypadkach, w razie bezskuteczności dwóch kolejnych przetargów. W celu wyeliminowania tego rodzaju zbywania powinna zostać znówelizowana *ustawa o gospodarce nieruchomościami* w kierunku zagwarantowania jawności rokowań.

- 3) Podczas kontroli **wywiązywania się organów administracji publicznej województwa podlaskiego z obowiązku udostępniania informacji publicznej** stwierdzono m.in. zaniechanie upubliczniania oświadczeń majątkowych i oświadczeń o działalności gospodarczej radnych i osób pełniących funkcje w urzędach gmin. Zaniedbania takie należy traktować z najwyższą powagą, gdyż skrywanie przed opinią publiczną treści oświadczeń uniemożliwia społeczną kontrolę nad stanem majątkowym i powiązaniami biznesowymi osób pełniących funkcje we władzach samorządowych. Wskazują one bowiem na istnienie korupcyjnego mechanizmu nierówności w dostępie do informacji.

Naruszanie zasad stanowienia prawa

- 1) Kontrola **funkcjonowania systemu leków refundowanych** [por. zał. Nr 3, str. 61], oprócz dowolności przy ustalaniu cen leków refundowanych, ujawniła też nieprawidłowości w stanowieniu prawa dotyczącego tej grupy leków. Minister Zdrowia ignorował m.in. zasadne uwagi Naczelnej Rady Aptekarskiej i Naczelnej Izby Lekarskiej i umieszczał w wykazie leków refundowanych specyfiki, które nie występowały w obrocie. Do uzgodnień międzyresortowych przedkładano projekty rozporządzeń w sprawie wykazu leków refundowanych, bez projektów rozporządzeń ustalających limity cen na te leki, co uniemożliwiało rzeczową ocenę skutków tych działań. W grudniu 2002 r. przygotowano, z pominięciem Międzyresortowego Zespołu ds. Gospodarki Lekami, projekt rozporządzenia w sprawie wykazu leków refundowanych, naruszając procedurę legislacyjną. Wspomniane naruszenia, w wypadku tak wrażliwej materii jaką są leki refundowane, ze sprzedażą których związane są interesy firm farmaceu-

tycznych, mogą nasuwać podejrzenie praktyk korupcyjnych. Dlatego należy podjąć wszelkie niezbędne działania, aby procedura ta była w praktyce skrupulatnie przestrzegana.

- 2) Korupcyjny mechanizm błędów w stanowieniu przepisów prawa, ich niejasność i utrzymywanie luk prawnych, które sprzyjały nadużyciom w obrocie o dużej skali, ujawniono w wyniku kontroli **opodatkowania paliw płynnych** [por. zał. Nr 3, str. 11]. Minister Finansów z opóźnieniem reagował na sygnały o nieprawidłowościach na rynku paliw płynnych. Stosowanie zróżnicowanych stawek akcyzy dla paliw o zbliżonym składzie chemicznym (oleje napędowe i opałowe), przy braku monitoringu sprzedaży paliwa na stacjach i w obrocie hurtowym, umożliwiała rozwój szarej strefy. System monitorowania i kontroli jakości paliw wprowadzono z roczną zwłoką, uzasadniając ją brakiem środków finansowych, mimo iż chodziło o zapobieżenie stratom budżetu państwa. W sytuacji takiej mogło dochodzić do nadużyć związanych z wprowadzaniem do obrotu oleju opałowego zamiast napędowego i unikania w ten sposób płacenia należnej akcyzy. Według szacunków NIK, straty budżetu państwa z tytułu tych zaniechań przekroczyły 1 mld zł. Ponadto wprowadzono i utrzymywano przez ponad 2 lata zwolnienie z podatku od towarów i usług oraz akcyzy paliwa wwożonego do Polski w zbiornikach pojazdów. Skala zjawiska nie była monitorowana, co sprzyjało niekontrolowanemu przywozowi paliwa.

Nieprawidłowości w stanowieniu prawa miały także wpływ na rozdział kontyngentów na bezcłowy import paliw na zaopatrzenie transportu pływającego. *Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 25 lutego 2003 r.* wprowadziło zasadę ich rozdziału według kolejności zgłoszenia wniosków. Procedura taka, z pozoru obiektywna, faktycznie premiowała podmioty mające wcześniej dostęp do wiedzy o planowanych kontyngentach. NIK postuluje od dawna opracowanie systemu przyjmowania wniosków w określonym terminie, a następnie rozpatrywania ich w oparciu o jednoznaczne i jednokowe dla wszystkich kryteria. Takiej regulacji zabrakło w omawianym rozporządzeniu, co doprowadziło do sytuacji, że cały kontyngent został przydzielony jedynie dwóm firmom, które nie były w stanie go zrealizować. W konsekwencji doszło do zablokowania przywozu paliwa i zakłóceń w zaopatrzeniu jednostek żeglugi krajowej.

- 3) Ustalenia kontroli **prowadzenia przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych** [por. zał. Nr 3, str. 8] wykazały istnienie, w znacznej skali, mecha-

nizmu dowolności postępowania urzędów skarbowych, mającego swe źródło w niejasności przepisów prawa. W ocenie NIK, najwięcej problemów w postępowaniach podatkowych i kontrolnych stwarzały niestabilność, niepewność i wewnętrzna niespójność prawa podatkowego, czego skutkiem było naruszenie prawa procesowego i materialnego przez nieprawidłową interpretację przepisów podatkowych. W badanym okresie dokonano: 15 zmian w *ustawie o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym*, 13 – w *ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych*, 10 – w *ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne* oraz 22 – w *ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych*. Kontrola wykazała, że jakość prawa podatkowego, jak i sposób realizacji zadań przez organy skarbowe, mają wpływ na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych. Podatnik jest zobowiązany do dokonania płatności podatku w ciągu 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania. Skomplikowana i czasochłonna procedura odwoławcza trwająca w izbach skarbowych do kilku miesięcy, a w NSA – dochodząca do kilku lat, powoduje, że nawet przyznanie racji podatnikowi przez organy odwoławcze, jak również kwoty otrzymane z budżetu państwa po korzystnym dla podatnika rozstrzygnięciu procedury odwoławczej, nie rekompensują poniesionych przez niego strat, w tym związanych z ewentualną upadłością.

Nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa

- 1) Możliwość wystąpienia tego mechanizmu korupcyjnego stwierdzono w wyniku kontroli **zamówień publicznych MSWiA dotyczących budowy systemu informacyjnego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców** [por. zał. Nr 3, str 50]. Do przygotowania i nadzorowania przetargu na CEPIK zaangażowano firmę Infovide SA, wyłonioną w wyniku nieprawidłowo przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne. Firma cieszyła się szczególnymi względami MSWiA, m.in. wypłacono jej wynagrodzenie w wysokości ponad 1,2 mln zł za nadzór nad budową i wdrożeniem systemu CEPIK – na kilka miesięcy przed wyborem dostawcy systemu. Zakres jej zadań był zwiększany, m.in. z wolnej ręki udzielono zamówienia na świadczenie nadzoru inwestorskiego nad budową i wdrożeniem systemu, mimo iż wymagana była forma przetargu nieograniczonego. Wartość tego kontraktu wyniosła prawie 6,2 mln zł. Ujawniono także rażący konflikt interesów. Przy realizacji zamówienia na wdroże-

nie systemu, pracownicy Infovide pełnili rolę konsultantów MSWiA. Ich nazwiska nie zostały jednak podane w skierowanych do oferentów wezwaniach do złożenia oświadczeń dotyczących ich ewentualnych związków z uczestnikami postępowania przetargowego. Także przebieg przetargu na wykonanie systemu CEPIK wskazuje na możliwość zaistnienia korupcji. Wygrała go firma Softbank SA: na 10 członków komisji przetargowej, 9 dokonało identycznej oceny punktowej ofert, opatrzonej identycznie brzmiącym uzasadnieniem, natomiast dziesiąty członek komisji został pozbawiony prawa głosu.

Wyniki kontroli są przykładem korupcjogennej skłonności do nadmiaru korzystania z usług zewnętrznych, do swoistej „prywatyzacji administracji”. Już nie tylko samo zamówienie jest zlecane prywatnemu podmiotowi, ale również przygotowanie i nadzór nad jego realizacją. Można postawić tezę, że „prywatyzacja nadzoru” służy faktycznie uchyleniu się urzędników od odpowiedzialności za realizację zamówień. Izba postuluje, aby przy realizacji zamówienia nadzór nad jego prowadzeniem pozostawał wyłącznie w gestii odpowiedzialnych i rozliczanych za to urzędników, a nie prywatnych firm.

- 2) Podczas kontroli **realizacji inwestycji „Budowa Trasy Świętokrzyskiej i Mostu Świętokrzyskiego oraz tunelu Wisłostrady”** [por. zał. Nr 3, str 103] ujawniono wprowadzenie do procesu realizacji tej inwestycji zbędnego (kosztownego) ogniwa, a także występowanie konfliktu interesów. Gmina Warszawa-Centrum powołała, wspólnie ze spółką Elektrim SA, spółkę Trasa Świętokrzyska, której powierzono całość spraw związanych z inwestycją. Władze samorządowe pozbawiły się w ten sposób nadzoru nad inwestycją, której koszt oszacowano na 255 mln zł. Wynagrodzenie spółki Trasa Świętokrzyska wyniosło ponad 10 mln zł. Szczególna była struktura zatrudnienia w spółce: 5 członków rady nadzorczej i 3 zarządu, 2 dyrektorów oraz 1-2 pracowników. Nadzór inwestorski nad budową Trasy i Mostu Świętokrzyskiego powierzono prywatnej spółce ZBM-IZ, przy czym jej wybór nastąpił z rażącym naruszeniem zasad udzielania zamówień publicznych (spółka nie uczestniczyła w przetargu, lecz została utworzona przez inny podmiot wybrany w przetargu). Wynagrodzenie spółki wyniosło 2,85% – w relacji do wynagrodzeń wszystkich wykonawców, przy czym wliczono do niego także koszty ekspertyz, badań i zorganizowania zaplecza. Powstał tym samym szczególny rodzaj konfliktu interesów – im bardziej rosły koszty budowy, tym większe było wynagrodzenie spółki. Była ona więc zainteresowana tym, aby koszty były jak najwyższe. Dzięki

temu uzyskała wynagrodzenie w wysokości ponad 13 mln zł. Koszty budowy Trasy Świętokrzyskiej i Mostu Świętokrzyskiego wzrosły w czasie realizacji inwestycji do 440 mln zł.

- 3) Możliwość działań o podłożu korupcyjnym podczas sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa ujawniła kontrola **działalności TON AGRO SA i jej spółek zależnych, ze szczególnym uwzględnieniem obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w latach 1999-2003** [por. zał. Nr 3, str. 73]. Do obrotu nieruchomościami rolnymi powołano Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, która z kolei powołała spółkę TON AGRO, ze swoim większościowym udziałem, a ta powołała do sprzedaży nieruchomości jeszcze inne spółki od niej zależne. Zdaniem NIK powstał więc zbędny, a nawet szkodliwy, system pośrednictwa. Spółka TON AGRO nie wyręczała agencji w żmudnej pracy przy przygotowaniu sprzedaży nieruchomości, lecz zajmowała się sprzedażą atrakcyjnych gruntów o charakterze inwestycyjnym. Świadczą o tym liczne przykłady niekorzystnych transakcji, tj. sprzedaży nieruchomości bez rzetelnej wyceny, znacznie poniżej ich rzeczywistej wartości. Wysokie były koszty transakcji przeprowadzanych przez TON AGRO, np. za sprzedaż 740 ha gruntów we Wrocławiu za 99,7 mln zł spółka uzyskała wynagrodzenie w wysokości 25 mln zł. Wyniki zbadania 9 transakcji z terenu Gdańska ujawniły, że spowodowały one po stronie spółki koszty w wysokości 64 tys. zł, przy wynagrodzeniu w kwocie 1,6 mln zł. Ogółem za sprzedane grunty wartości 324 mln zł spółki grupy TON AGRO pobrały tytułem prowizji 54,7 mln zł. Sytuacja ta jest przykładem szczególnej patologii. Wskazane jest więc stworzenie mechanizmów prawnych, aby instytucje państwowe nie wyręczały się pośrednikami, nie próbowały cedować własnych zadań na rzecz kosztownych pośredników, gdyż prawie zawsze prowadzi to do utraty kontroli nad majątkiem publicznym.

Uwagi końcowe i wnioski

- 1) Ustalenia kontroli NIK wskazują, że korupcjogenny mechanizm **konfliktu interesów** stał się w ciągu ostatnich lat problemem o zasadniczym charakterze, ze względu na powszechność jego występowania. W urzędach administracji publicznej stało się swoistą normą, że ich pracownicy łączą funkcje urzędowe z wykonywaniem działalności usługowej. Tworzy się stan, w którym funkcja publiczna służy ułatwieniu wykonywania prywatnej działalności gospodarczej. Traktowanie w ten sposób sprawowanych funkcji publicznych nie służy dobru publicznemu, urzędnicy podejmują rozstrzygnięcia, mimo iż nie ma pewności co do ich obiektywizmu i bezstronności, zaś funkcjonariusze służb inspekcyjnych (nadzorczych) jednocześnie wykonują działalność gospodarczą w obszarze, który nadzorują. Do konfliktu interesów dochodzi też często wskutek braku dobrych praktyk, wymaganych zresztą przez prawo, w zakresie sprawdzania ewentualnych powiązań osobistych czy rodzinnych osób wykonujących funkcje publiczne z osobami, których dotyczą ich decyzje. Stan ten jest tolerowany, a niekiedy nawet wspierany. Charakterystycznym przykładem są uregulowania prawne dotyczące Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W 2002 r. zmieniono je umożliwiając pracownikom łączenie funkcji publicznych z prywatną działalnością usługową.
- W walce z korupcją należy zdecydowanie zwiększyć wrażliwość na zjawisko konfliktu interesów. Należy zapobiegać sytuacjom, w których zachodzą jakiegokolwiek podejrzenia, że urzędnik jest osobiście czy materialnie zainteresowany określonym rozstrzygnięciem w sprawie przez siebie prowadzonej. Przełożeni powinni stanowczo reagować na wszelkie uchybienia w tym zakresie. Dotyczy to przede wszystkim urzędów posiadających uprawnienia o charakterze policyjno-inspekcyjnym. Zwłaszcza w nich powinny więc być „tropione” wszelkie ewentualne powiązania i wszelkie naruszenia obowiązujących zasad postępowania, zaś w stosunku do pracowników tego rodzaju służb powinien być wprowadzony jednoznaczny zakaz prowadzenia prywatnej działalności gospodarczej.
- Wykształcone powinny też zostać instrumenty przeciwdziałające występującym nadal mechanizmom korupcyjnym w procesie prywatyzacji majątku publicznego. Na potrzebę ich wprowadzenia wskazuje np. postępowanie Ministra Skarbu Państwa podczas prywatyzacji PLL LOT. Zaangażowanie firmy doradczej z wysokim wynagrodzeniem, bez sprawowania nadzoru nad jej działalnością, doprowadziło do zaistnienia podwójnego konfliktu interesów. W układzie zależności od inwestora zainteresowanego prywatyzacją znalazła się nie tylko firma doradcza, ale również osoby pełniące funkcje we władzach prywatyzowanej spółki.
- 2) Nadal nie ma widocznej poprawy w eliminowaniu korupcjogennego mechanizmu **dowolności w postępowaniu urzędników**. Zdecydowanie zbyt wolno następuje poddawanie urzędników większym rygorom prawnym czy organizacyjnym. Przepisy prawa i wewnętrzne procedury urzędowe nadal dopuszczają takie sytuacje, w których

urzędnik stawiany jest w uprzywilejowanej roli w stosunku do obywatela. Ta dowolność najbardziej jest widoczna w działalności aparatu skarbowego, który ma wielką władzę w stosunku do przedsiębiorców i może z tej władzy korzystać ze znaczną swobodą. Dowolność bierze się też często ze zwykłej samowoli, z pomijania obowiązujących reguł i zasad, jak to się dzieje np. przy zamówieniach publicznych, gdzie stan prawny jest jasny, a mimo to ustawowe procedury są często naruszane. Aby walka z korupcją była skuteczna, należy eliminować wszelkie przejawy urzędniczej dowolności. W szczególności należy jej zapobiegać, przez jasne i zrozumiałe określanie przesłanek prawnych i faktycznych podejmowanych rozstrzygnięć.

- 3) Czynnikiem sprzyjającym korupcji jest **niedostatek jawności postępowania władz publicznych** – ukrywanie informacji, np. o zbywanych nieruchomościach, przetargach, możliwych do uzyskania dotacjach itp. W rezultacie wiedza o niektórych działaniach administracji staje się dostępna jedynie dla wąskiego kręgu wtajemniczonych, dla osób czy firm pozostających w swoistych „układach” z lokalnymi władzami. *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, choć obowiązuje od kilku lat, nie jest przestrzegana. Z trudem przebija się do praktycznego zastosowania inna norma – jawności oświadczeń majątkowych i o prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Do jawności działania władz publicznych należy przywiązywać szczególną wagę i stanowczo piętnować wszelkie przypadki ukrywania przed opinią publiczną tych informacji, które powinny być ogólnie dostępne. Korupcji będzie mniej, jeśli w społeczeństwie upowszechni się świadomość, że władzy można i trzeba patrzeć na ręce.
- 4) **Niejasność i niestabilność prawa**, jako groźny czynnik zagrożenia korupcją, wskazał w swym wystąpieniu Prezes NIK podczas debaty sejmowej na temat korupcji w lipcu 2003 r. Od tego czasu sytuacja nie uległa poprawie. Stopień skomplikowania systemu prawnego pogłębia się, o czym m.in. świadczy liczba wydawanych aktów prawnych. W 2001 r. w Dzienniku Ustaw opublikowano 1.866, w 2002 r. – 2.098, w 2003 r. – 2.343, a w 2004 r. już 2.889 aktów prawnych. W warunkach znacznej aktywności legislacyjnej nie sposób dopilnować właściwej precyzji przepisów. Wiele z nich można więc interpretować niejednoznacznie, co sprzyja dowolności w ich stosowaniu i prowadzi do korupcji. Problem ten występuje w ważnej – w relacjach między władzą i obywatelem – dziedzinie prawa podatkowego. O treści rozstrzygnięcia organu admi-

nistracji skarbowej przesądza nie treść prawa, ale niezrządco „pomysłowość” w jego dowolnej interpretacji. Przeciwdziałanie destabilizacji prawa i troska o jego precyzję, jasność i stabilność jawi się jako zadanie o podstawowym znaczeniu.

Mechanizmy korupcjogenne dotyczą nie tylko stosowania prawa, ale również jego stanowienia. Kontrole opodatkowania obrotu paliwami płynnymi i funkcjonowania systemu leków refundowanych wskazują, że w stanowieniu prawa, zwłaszcza przepisów wykonawczych do ustaw, występują nieprawidłowości – pomijanie opiniowania lub międzyresortowych uzgodnień. Takie uchybienia należy postrzegać jako poważniejszy problem. Za błędami o formalnym charakterze mogą się kryć celowe zabiegi, zmierzające do utrzymywania luk w prawie, tworzenia regulacji sprzyjających określonym grupom interesów, albo powodowania świadomie niejednoznaczności przepisów, aby je w dogodny sposób interpretować. Zabiegi te są trudne do udowodnienia, jednakże wszystkie odstępstwa od reguł stanowienia prawa należy traktować jako sygnał wskazujący na możliwość działań o podłożu korupcyjnym.

- 5) Wyniki kontroli z ub.r. uwiaryściły korupcjogenność mechanizmu **nadmiernego korzystania z usług zewnętrznych** i tworzenia **systemów pośrednictwa**. Instytucje publicznie wyzbywają się realizacji zadań, związanych zwłaszcza z gospodarowaniem majątkiem, na rzecz innych podmiotów, które nie zawsze działają rzetelnie i gospodarnie. Pośrednictwo prowadzi do osłabienia kontroli nad majątkiem publicznym. W skomplikowanym systemie pośrednictwa mienie to bywa wykorzystywane do prowadzenia prywatnych interesów, toteż praktykowanie swistego „partnerstwa publiczno-prywatnego” powinno być eliminowane. Instytucje publiczne muszą działać czytelnie, a nie jest to możliwe w warunkach takiego systemu.

W ocenie NIK, Polska jest krajem wysoce zagrożonym korupcją. Tym niemniej warto wspomnieć o pewnych oznakach poprawy, wskazujących, że walka z korupcją przynosi efekty. Satisfakcjonują np. działania w sferze budowania kontroli wewnętrznej, o co NIK upomina się systematycznie od wielu lat. Wyposażenie organów ścigania w instrumenty prawne wpłynęło na skuteczność ścigania przestępstw korupcyjnych. Wzrosła także troska o zachowanie zasad etycznych w postępowaniu urzędników. Przyjmowane są kodeksy etyczne, wprowadzane są praktyki sprzyjające bezstronności i przejrzystości podejmowania decyzji. Rozszerza się wiedza o tym, jak powinna być zorganizowana praca instytucji publicznych i co należy uczynić, aby nie dochodziło w nich do korupcji. Widać w tym ślad oddziaływania NIK –

rekomendowania kontrolowanym podmiotom rozwiązań antykorupcyjnych.

NIK nadal będzie z dużą uwagą badać, czy w kontrolowanych instytucjach i urzędach nie występują czynniki sprzyjające korupcji i będzie się stanowczo domagać ich eliminowania. Korupcji zapewne nigdy nie uda się całkowicie zwalczyć, ale należy do tego dążyć, przede wszystkim przez konsekwentne jej zapobieganie. Dlatego też w *Planie pracy NIK na 2005 r.* przewidziano kontynuowanie badań ukierunkowanych na identyfikowanie mechanizmów korupcjogennych. Badane będą takie obszary potencjalnego zagrożenia korupcją, jak: procesy prywatyzacyjne, egzekwowanie przez urzędy skarbowe zaległości podatkowych, wprowadzanie do obrotu produktów leczniczych i wyrobów medycznych dla osób objętych powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym, funkcjonowanie systemu wewnętrznej kontroli finansowej unijnych środków pomocowych, przygotowanie służb celnych do wykonywania zadań związanych z akcesją Polski do Unii, działalność fundacji, których fundatorem jest Skarb Państwa, wykonywanie przez właściwe organy obowiązku przyjmowania i analizowania oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych, wywiązywanie się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej. Zgodnie ze *Standardami kontroli NIK* sprawdzane będzie funkcjonowanie kontroli wewnętrznej, a także sposób realizacji wniosków Izby z poprzednich kontroli, w tym zaleceń antykorupcyjnych.

Wykonanie uchwały Sejmiku RP w zakresie przeciwdziałania korupcji

Jak już wcześniej wspomniano^{14/}, NIK przedłożyła Sejmowi opracowanie zawierające omówienie stanu *Realizacji uchwały Sejmu RP z 20 stycznia 2000 r. w sprawie wzmocnienia kontroli państwowej prowadzonej przez NIK*, które zostało następnie rozpatrzone w dniu 18 marca ub.r. na posiedzeniu Komisji ds. Kontroli Państwowej. Wskazana w *uchwale Sejmu* – jako istotny element unowocześniania kontroli państwowej – idea skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego podejmowana jest przez Izbę od dłuższego czasu. Już w grudniu 1999 r. Kolegium NIK przyjęło uchwałę, zgodnie z którą przeciwdziałanie korupcji stało się jednym z siedmiu priorytetowych kierunków kontroli Izby na lata 2000-2002. Kierunki te wytyczyły plany pracy i dobór tematów do kontroli na kolejne lata. Badanie skuteczności działań antykorupcyjnych uznano za zadanie o szczególnym charakterze. Priory-

tet ten uwzględniany jest w każdym temacie kontroli, jeśli istnieją punkty styczne między interesem publicznym a prywatnym. Informacje dotyczące zjawisk korupcyjnych znajdują się w raportach NIK, w corocznych sprawozdaniach z działalności Izby oraz w opracowaniach przekrojowych.

Pierwszym opracowaniem podejmującym tę problematykę była analiza pn. *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK* z marca 2000 r. Głównym celem opracowania było dokonanie przeglądu materiału z kontroli, które wprawdzie nie były specjalnie prowadzone pod kątem potencjalnych zagrożeń korupcyjnych, tym niemniej umożliwiły ujawnienie i określenie głównych obszarów, typowych sytuacji i najczęstszych mechanizmów korupcyjnych. Izba określiła wówczas swe podejście do problemu korupcji, odmienne niż organów ścigania, wynikające z jej konstytucyjnego usytuowania. Zadaniem NIK jest wskazywanie luk w prawie, nieprecyzyjności przepisów, niedomagań organizacyjnych, słabości nadzoru, braku kontroli. Po zdiagnozowaniu stanu zagrożenia i ustaleniu przyczyn nieprawidłowości, NIK przedstawia wnioski zmierzające do ich wyeliminowania, proponuje rozwiązania prawne i organizacyjne.

Publikacja opracowania NIK pn. *Zagrożenie korupcją* zainicjowała dyskusję publiczną. Satysfakcjonująca była również reakcja rządu: przedstawiciele NIK zostali zaproszeni do prac w grupie roboczej Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, która wytyczyła kierunki najpilniejszych zadań dla rządu w tym zakresie. Propozycje Izby oparte na wynikach kontroli znalazły odzwierciedlenie w raporcie KERM pn. *Zadania w zakresie usuwania źródeł korupcji*.

Następnym etapem prac było opracowanie wskazówek metodycznych do kontroli obszarów zagrożonych korupcją, które biorą za punkt wyjścia wcześniej określone mechanizmy korupcjogenne. *Metodyka antykorupcyjna* została zatwierdzona w październiku 2000 r. przez Prezesa NIK i zalecona do ogólnego stosowania. Podobnie jak opracowanie pn. *Zagrożenie korupcją ...* oraz *Informacja o wynikach kontroli sposobu realizacji przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, przekazano ją posłom na Sejm III kadencji. W listopadzie 2000 r. odbyło się wspólne posiedzenie Sejmowych Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz ds. Kontroli Państwowej poświęcone *Ocenie skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego w świetle wyników kontroli NIK*. Z dyskusji wynikły konkluzje, że potrzebna byłaby nowa *ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, a ponadto – zobowiązanie Prezesa Rady Ministrów do składania informacji dla Sejmu RP o realizacji formulowanych przez NIK wniosków *de lege ferenda*.

^{14/} Por. rozdział IV Sprawozdania pn. *Unowocześnianie kontroli państwowej*.

Kolejne trzy tomy analizy pt. *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK z 2001 r., 2003 r. i 2004 r.*, przekazane do Sejmu, stanowiły kontynuację wcześniejszych prac wykorzystujących wyniki kontroli przeprowadzonych w tych latach.

W lipcu 2002 r. Prezes NIK zatwierdził *Strategię NIK*, która stanowi m.in., iż Izba *prezentując wyniki kontroli oraz precyzyjnie wskazując na nieprawidłowości i zagrożenia, w tym zwracając szczególną uwagę na zjawiska korupcji, przyczynia się do udzielania organom władzy rzetelnych i obiektywnych informacji. Standardy kontroli NIK zawierają problematykę badania zjawisk korupcji i Kodeks etyki kontrolerskiej. Wspomniane Zalecenia metodyczne dotyczące kontroli obszarów zagrożonych korupcją* włączono do *Podręcznika kontrolera*. Wprowadzono tym samym zasadę określania obszarów ryzyka wystąpienia zjawisk korupcyjnych już na etapie opracowywania programu kontroli.

W kwietniu 2002 r. opracowana została informacja pn. *Stan realizacji najważniejszych wniosków antykorupcyjnych NIK*. Jej przedstawienie we wrześniu 2002 r. Komisji ds. Kontroli Państwowej przyniosło uchwalenie dezyderatu w sprawie sporządzenia przez Izbę wykazu luk prawnych i przepisów, które należałoby zmienić, ze względu na możliwość ich dowolnego stosowania i potencjalną korupcjogenność. Prezes NIK przedłożył Sejmowi wykaz wniosków dotyczących luk prawnych, w tym powstałych wskutek niewykonania delegacji ustawowych przez upoważnionych ministrów, a także postulujących dokonanie zmian w przepisach prawa, dotyczących zwłaszcza zamówień publicznych. W wykazie umieszczono 77 niezrealizowanych wniosków *de lege ferenda*, które zostały sformułowane w wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 1996-2002.

NIK przedłożyła też Sejmowi obszerne analizy sektorowe pn. *Funkcjonowanie ustawy o zamówieniach publicznych w aspekcie zapobiegania korupcji* (listopad 2002 r.) i *Zagrożenie korupcją w systemie ochrony zdrowia w latach 1998-2002* (kwiecień 2003 r.). W marcu 2003 r. przekazana została *Informacja na temat antykorupcyjnych wniosków NIK*, zawierająca wnioski składane przez Izbę w ramach proce-

dury konsultowania projektów ustaw i na posiedzeniach komisji sejmowych.

W listopadzie 2002 r. Kolegium NIK przyjęło priorytety kontroli na lata 2003-2005, stanowiące podstawę kolejnych rocznych planów pracy. W priorytetach metodycznych uwzględniono kontynuowanie badań obszarów zagrożonych korupcją, ze zwróceniem uwagi na funkcjonowanie kontroli wewnętrznej.

W kwietniu 2003 r. odbyło się seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK, poświęcone systemowym rozwiązaniom zapobiegającym korupcji.

Na podstawie uchwały Kolegium NIK z grudnia 2002 r. w sprawie *przeciwdziałania korupcji*, Prezes NIK wystąpił do Sejmu RP o odbycie debaty w sprawie wprowadzenia systemowych rozwiązań antykorupcyjnych i wykorzystania w tym zakresie wniosków NIK. W lipcu 2003 r. odbyła się debata parlamentarna, poświęcona przeciwdziałaniu korupcji. Prezes NIK przedstawił w Sejmie RP ideę *Narodowego systemu prawości*, we wdrażanie której winny zaangażować się wszystkie organy państwa i podmioty społeczne. Wskazał nieprzejrzystość prawa i jego zbytnią zmienność, jako główne przyczyny korupcji urzędniczej. Podczas posiedzenia odbyło się pierwsze czytanie projektu uchwały Sejmu RP w sprawie *intensyfikacji działań państwa zapobiegających korupcji* biorącej za punkt wyjścia diagnozę NIK dotyczącą głównych obszarów zagrożenia korupcją i mechanizmów korupcjogennych.

Doświadczeniami w dziedzinie badania zjawisk korupcyjnych NIK dzieli się z organami kontroli, także innych państw, jak również z organami administracji publicznej. Współpracuje także z organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi.

Korupcji poświęcono wiele miejsca w dwumiesięczniku *Kontrola Państwowa*. Wydano także numer specjalny *Biuletynu Informacyjnego* (1/2003). Przedstawiciele NIK brali aktywny udział w krajowych i międzynarodowych konferencjach antykorupcyjnych. Informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli i opracowania poświęcone problemowi korupcji są często cytowanym źródłem w pracach studenckich i doktorskich podnoszących ten temat.

Wybrane efekty kontroli

Wprowadzenie

Rezultaty finansowe kontroli – metodyka ustalania ich wysokości

Prezentacja niektórych efektów kontroli

7.

Wprowadzenie

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

W NIK przykładą się dużą wagę do realizacji tego rodzaju wniosków. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w *Planie pracy NIK na 2004 r.*, przez zapisanie w nim dyspozycji obligującej do sprawdzania sposobu wykorzystania wniosków z poprzednich kontroli. Zasada ta wpisana została także na stałe do metodyki kontroli wykonania budżetu państwa. Sposób wykonania wniosków pokontrolnych jest niezmiennie jednym z podstawowych zagadnień badanych w czasie tego rodzaju kontroli – w każdym kontrolowanym podmiocie. Ustalenia dokonane w tej sferze są istotnym elementem przy formułowaniu ogólnej oceny działalności każdej skontrolowanej jednostki. Dodać należy, że narzędziem systemowego sprawdzania efektów działalności kontrolnej Izby są także doraźne kontrole sprawdzające.

Część wniosków, dotyczących spraw natury ogólnej, prezentowana jest w informacjach o wynikach kontroli. Sugerują one m.in. konieczność podjęcia przez właściwe organy państwa działań porządkujących procedury postępowania w sferze realizacji dochodów i wydatków budżetowych, gospodarki majątkiem publicznym, a także zapewniających skuteczność funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli. Wnioski te, jeśli są konsekwentnie realizowane, przyczyniają się do oszczędnego, wydajnego i efektywnego wykorzystywania majątku i środków publicznych.

Szczególnie ważne miejsce wśród efektów kontroli zajmują wnioski legislacyjne (*de lege ferenda*). Są to najczęściej adresowane przez Izbę do ustawodawcy i rządu, uzasadnione konkretnymi ustaleniami kontroli, propozycje zmierzające do usunięcia luk lub sprzeczności w prawie. W 2004 r., na podstawie ustaleń opisanych w 34 informacjach o wynikach kontroli, NIK przedstawiła 68 wniosków *de lege ferenda*, z których 49 postulowało zmiany w treści ustaw, zaś 19 – zmiany w aktach wykonawczych do ustaw.

Skuteczność kontroli, m.in. ze względu na możliwość prezentowania wszechstronnych analiz, wyraża się także w finansowym wymiarze stwierdzonych nieprawidłowości. Wymiar pieniężny ukazuje zarazem skalę ujawnionych naruszeń przepisów prawa w sektorze publicznym, wynikających z zaniechania działań prawem nakazanych, lub będących skutkiem różnych nieprawidłowości, przejawiających się m.in. w uszczupleniach środków publicznych wskutek nieuzyskania należnych dochodów, wydatkowaniu tych środków niecelowo, niegospodarnie itp. W klasyfikacji rezultatów finansowych kontroli ważne miejsce, ze zrozumiałych względów, przypada kategorii kwot odzyskanych w wyniku działań podjętych w związku z kontrolą – w czasie jej trwania lub po jej zakończeniu. Wielkość tych kwot, które można uznać za wymierny efekt działalności kontrolnej, może być skutecznym miernikiem oceny funkcjonowania każdego organu, którego przedmiotem działania jest kontrola finansowa lub skarbową.

Rezultaty finansowe kontroli – metodyka ustalania ich wysokości

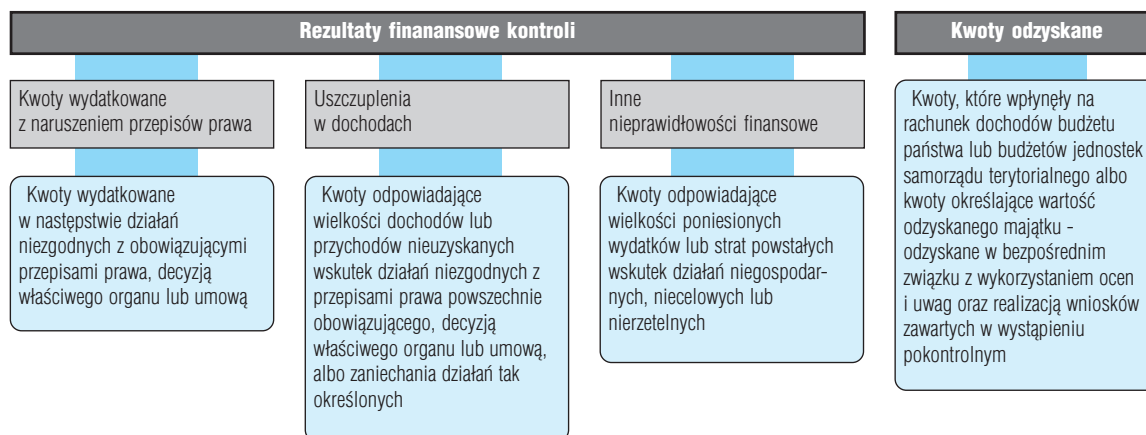
Wielkość kwot odzyskanych w wyniku kontroli może służyć jako miernik oceny efektywności działalności kontrolnej. Ustalonych kwot nieprawidłowości finansowych nie można jednak, we wszystkich wypadkach, automatycznie łączyć z żądaniem ich zwrotu, np. do budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Stwierdzenie uszczupleń, np. w dochodach budżetu państwa, z powodu niepobrania w należnej wysokości danin publicznych, w sposób oczywi-

sty powoduje konieczność działania właściwego organu w celu wyegzekwowania tych danin w przewidzianej prawem wysokości. Muszą więc temu towarzyszyć wnioski skierowane do właściwego adresata. Odmierna sytuacja występuje, gdy w wyniku kontroli ujawnione zostanie np. wydatkowanie w jednostce sektora finansów publicznych środków pozostających w dyspozycji tej jednostki z naruszeniem zasad, formy lub trybu postępowania przy udzielaniu zamówienia publicznego. Kwota zamówienia udzielonego niezgodnie z przepisami *ustawy o zamówieniach publicznych* w całości, lub jego części, informuje w tym wypadku, przez zaliczenie jej do określonej kategorii rezultatów finansowych kontroli, o skali stwierdzo-

nych nieprawidłowości, a nie o kwotach, które muszą „powrócić”, np. do budżetu państwa. W klasyfikacji kwot zaliczanych do rezultatów finansowych kontroli stosowano w roku sprawozdawczym, tak jak i w latach ubiegłych, określoną metodę. Ważniejsze pojęcia i definicje z tego zakresu obrazuje schemat Nr 3.

Schemat 3.

Pojęcia i kategorie stosowane przy zaliczaniu ujawnionych w wymiarze pieniężnym nieprawidłowości do rezultatów finansowych kontroli



W każdym wypadku, gdy jest to możliwe, Izba formułuje stosowne wnioski o podjęcie konkretnych działań w celu wyegzekwowania należnych kwot oraz występuje z nimi do organów właściwych do podjęcia tych działań. Skalę nieprawidłowości ujawnionych w ostatnich dwóch latach i wysokość kwot odzyskanych ilustrują dane zawarte w tabeli Nr 1.

Z danych tych wynika, że w ostatnich dwóch latach wskaźnik kwot odzyskanych, dzięki działaniom podjętym przez NIK, kształtował się w granicach 62-67%. **Kwoty te, wynoszące w 2004 r. 321 mln zł, były o 109,4 mln zł wyższe od zrealizowanych w tym roku wydatków budżetowych NIK.** Pod koniec 2004 r. przystąpiono w NIK do prac doskonalących

metodykę ustalania finansowych rezultatów kontroli. Przewartościowano podejście do tego problemu, korzystając z doświadczeń najwyższych organów kontroli w innych krajach^{15/}. Uznano, że dotychczasowe zasady identyfikowania i obliczania tych rezultatów, koncentrując się głównie na ujawnianych nieprawidłowościach (obrazują to kategorie wydatków z na-

Tabela 1.

Rezultaty finansowe kontroli NIK w latach 2003-2004				
Lp.	Wyszczególnienie	Kwota rezultatów finansowych (w mln zł)		Wskaźnik w procentach (4:3)
		2003 r.	2004 r.	
1	2	3	4	5
1.	Kwoty wydatkowane z naruszeniem przepisów prawa	1.419,6	1.140,3	80,3
2.	Uszczuplenia w dochodach	1.697,4	1.358,9	80,1
3.	Inne nieprawidłowości finansowe	1.559,4	2.158,4	138,4
	Razem	4.676,4	4.657,6	99,6
4.	Kwoty, w stosunku do których podjęto działania w celu ich odzyskania	449,5	517,3	115,1
5.	Kwoty odzyskane	300,8	321,0	106,7
	Wskaźnik w procentach (wiersz 5:4)	66,9	62,0	x

^{15/} Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii (NAO) i Głównego Urzędu Obrachunkowego USA (GAO).

ruszeniem przepisów prawa, uszczupień w dochodach, innych nieprawidłowości finansowych), pomijały w dużej części, poza kwotami odzyskanymi, pozytywny efekt oddziaływania ocen, uwag i wniosków pokontrolnych w postaci tzw. wartości dodanej, czyli wyrażonej kwotowo poprawy oszczędności i wydajności. Zauważyć bowiem należy, że w wyniku kontroli NIK podejmowane są różnorodne działania porządkujące i racjonalizujące pobieranie dochodów i dokonywanie wydatków, jak również gospodarowanie składnikami majątku. Stąd też zakres owego pozytywnego oddziaływania NIK na kontrolowane podmioty będzie rozpatrywany w szerszej formule – korzyści finansowych, w tym oszczędności liczonych w określonej perspektywie czasu. Nowe rozwiązania metodyczne uwzględnią też coraz większy udział kontroli wykonania zadań^{16/} w działalności NIK, jak również konsekwencje wynikające z pojawienia się nowych źródeł finansowania wydatków budżetowych w wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W klasyfikacji *finansowych rezultatów kontroli* występować więc będą dwie główne kategorie: stwierdzone w wyniku kontroli *nieprawidłowości w wymiarze finansowym* oraz *korzyści finansowe*. Dla kategorii *korzyści finansowych* – jednostkowych i uzyskiwanych w czasie, wprowadzona zostanie metoda ustalania ich wielkości zarówno podczas kontroli prawidłowości, jak i kontroli wykonania zadań. Nowe zasady będą stosowane począwszy od 2005 r.

Prezentacja niektórych efektów kontroli

1. Wnioski *de lege ferenda*, wskazujące na potrzebę zmian w ustawodawstwie, są nieodłącznym elementem informacji o wynikach kontroli. Sugerując podjęcie nowych inicjatyw legislacyjnych, Izba kieruje się wieloletnim doświadczeniem, z którego wynika, że niedoskonałe prawo, umożliwiające m.in. różnorodną jego interpretację lub omijanie w imię korzyści indywidualnych czy grupowych, jest źródłem patologii. Nie sprzyja poszanowaniu go przez obywateli, utrudnia prawidłową działalność, a co najważniejsze – generuje korupcję.

Kontrola **organizacji i finansowania działalności dydaktycznej w państwowych wyższych szkołach zawodowych** [por. zał. Nr 3, str. 42] wykazała, że decyzje o utworze-

niu szkół podejmowano na podstawie wniosków deklarujących m.in. posiadanie odpowiednich warunków lokalowych i kadrowych, jednak wyłącznie co do zgodności deklaracji z wymogami, jakie winna spełniać uczelnia, by prowadzić określone specjalności lub kierunki studiów. Nie oceniano natomiast rzetelności składanych we wniosku deklaracji. Tymczasem warunki, w jakich powstawały i podejmowały działalność dydaktyczną skontrolowane szkoły odbiegały, często rażąco, od deklarowanych we wnioskach. Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu nie sprawowało we właściwy sposób nadzoru nad działalnością szkół, w szczególności nie sprawdzało, czy zapewniono w praktyce deklarowane warunki prowadzenia studiów (lokalowe i kadrowe). Kontrole ministerstwa ograniczały się do oceny działalności komisji rekrutacyjnych, przestrzegania procedur odwoławczych i postępowań kwalifikacyjnych. Stwierdzono, że uczelnie w różnicowany sposób ustalały wysokość opłat za studia, co miało m.in. związek z niewyodrębnieniem w kosztach działalności dydaktycznej (na poszczególnych specjalnościach) kosztów studiów płatnych. Sprzyjał temu brak szczegółowego określenia kryteriów i trybu ustalania wysokości opłat za studia w uczelniach państwowych. Izba postulowała zatem określenie zasad i trybu tworzenia takich uczelni, m.in. opracowanie instrumentów umożliwiających egzekwowanie warunków kształcenia zawartych we wnioskach o ich utworzenie. Za niezbędną uznano też nowelizację *rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie warunków, jakie powinna spełniać uczelnia zawodowa, aby utworzyć i prowadzić kierunek lub specjalność zawodową* oraz *Rady Ministrów w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni*, w kierunku określenia kryteriów i trybu ustalania wysokości opłat za studia w państwowych szkołach wyższych.

Ustalenia kontroli **sprawowania zapobiegawczego i bieżącego nadzoru przez Państwową Inspekcję Sanitarną** [por. zał. Nr 3, str. 60] wskazywały na wadliwość regulacji dopuszczających możliwość wykonywania przez pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych posiadających uprawnienia rzeczoznawców działalności gospodarczej na własny rachunek, zbieżnej z zadaniami inspekcji. Uczestnictwo rzeczoznawców w odbiorze obiektów, których dokumentację projektową uprzednio opiniowali, podważa zaufanie obywateli do organów państwa i tworzy sytuacje korupcjogenne. Stwierdzono też, że kontrolowane stacje, z powodu braku przepisów umożliwiających pozyskiwanie takich informacji w sposób systemowy, nie miały pełnej wiedzy o podmiotach podlegających nadzorowi, co utrudniało skuteczne likwidowanie potencjalnych zagrożeń sanitarno-epidemiologicznych. NIK za celowe uznała więc znówelizowanie *ustawy*

^{16/} Kontrola wykonania zadań zaliczona została do priorytetów metodycznych w działalności kontrolnej NIK. W czasie tego rodzaju kontroli bada się i ocenia, czy kontrolowane jednostki realizują nałożone na nich zadania oszczędnie, wydajnie i skutecznie, a jeżeli tak, to w jakim stopniu. Finansowymi rezultatami kontroli wykonania zadań mogą być oszczędności występujące w dłuższym okresie po zakończeniu kontroli, a będące wynikiem przyjęcia i wykonywania wniosków pokontrolnych.

o PIS, przez wprowadzenie do niej zakazu działalności gospodarczej przez pracowników stacji sanitarno-epidemiologicznych zbieżnej z ich zadaniami, a także pilne wydanie przez Ministra Zdrowia rozporządzenia określającego jednolite formy nadzoru i warunki dokonywania ocen stanu sanitarno-epidemiologicznego. Wnioskowała także – pod adresem Rady Ministrów – o nowelizację przepisów w kierunku umożliwienia dostarczania inspekcji bieżącej informacji o podmiotach podlegających ustawowemu nadzorowi sanitarnemu.

W wyniku kontroli **prawidłowości pozyskiwania środków specjalnych tworzonych w organach skarbowych na usprawnienie funkcjonowania tych organów i premie pracowników** [por. zał. Nr 3, str. 78] ujawniono, że rozwiązania prawne umożliwiały pracownikom skarbowym dowolną ich interpretację i nie zmuszały do aktywności w poszukiwaniu faktycznych uszczupień budżetu państwa. W badanym okresie odpisy na środki specjalne pochodziły często z działań, które nie tylko nie przyczyniały się do pozyskania dodatkowych wpływów, ale uszczuplały dochody budżetu na korzyść przychodów środków specjalnych. Powszechnym zjawiskiem było uznawanie za dodatkowe wpływy korekty deklaracji podatku od towarów i usług, mimo iż charakteryzowały się one wyłącznie zmianą trybu rozliczenia nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, nie powodowały natomiast zmniejszenia zobowiązań budżetu wobec podatników, a zatem nie powinny być uznane za dające prawo do naliczania 20-procentowych odpisów na środki specjalne. NIK postulowała nowelizację ustawy o finansach publicznych zmierzającą do likwidacji środków specjalnych, połączoną z wprowadzeniem rozwiązań motywujących pracowników aparatu skarbowego do poszukiwania nieujawnionych należności budżetowych. W wyniku realizacji postulowanej nowelizacji, w resorcie finansów zlikwidowano środki specjalne. Jednocześnie wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym 20% dochodów z tytułu przepadku rzeczy lub korzyści majątkowych z ujawnionych przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu oraz wykroczeń i przestępstw skarbowych, przeznaczają się na fundusz motywacyjny na nagrody dla pracowników, którzy przyczynili się bezpośrednio do ich ujawnienia. Zasady przyznawania i wypłacania nagród określi minister właściwy ds. finansów publicznych.

Właściwe organy rządowe, jak wynika z ustaleń kontroli **realizacji zadań przez administrację rządową w zakresie regulacji rynku usług telekomunikacyjnych** [por. zał. Nr 3, str. 30], przez ponad 2,5 roku od wejścia w życie ustawy *Prawo telekomunikacyjne* nie wdrożyły, w pełnym zakresie, jej przepisów. Nie zapewniły też powszechności dostępu do usług telefonicznych, nie zagwarantowały użytkownikom ochrony ich interesów i nie stworzyły warunków dla powsta-

nia konkurencyjnego rynku, zarówno w dziedzinie infrastruktury, jak i usług telekomunikacyjnych. Minister właściwy ds. łączności nie wykonał dyspozycji zawartych w *Prawie telekomunikacyjnym* i nie stworzył niezbędnych podstaw prawnych dla skutecznych działań regulacyjnych. Organ regulacyjny nie korzystał natomiast w pełni z uprawnień do wydawania decyzji, m.in. nakazujących operatorom zajmującym pozycję dominującą lub znaczącą na rynku podejmowanie określonych działań. Izba wystąpiła więc do Ministra Infrastruktury o pilne wydanie rozporządzeń do ustawy *Prawo telekomunikacyjne* i umożliwienie Prezesowi Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty podjęcia działań dla szybkiego, na niedyskryminujących warunkach, łączenia sieci innych operatorów z siecią TP SA, a także przeciwdziałania w razie nieudostępniania przez TP SA jej łączny innym operatorom.

W wyniku kontroli **opodatkowania paliw płynnych** [por. zał. Nr 3, str. 11] ujawniono nieprawidłowości w produkcji, imporcie i obrocie tymi strategicznymi produktami, a zwłaszcza brak skutecznego przeciwdziałania szeregowi tzw. szarej strefy na rynku paliwowym. Jej rozwojowi sprzyjało zróżnicowanie stawek akcyzy dla paliw o identycznym lub zbliżonym składzie chemicznym, zbyt późne wprowadzenie regulacji zapobiegających unikaniu płacenia podatków od paliw oraz nieobjęcie monitoringiem sprzedaży paliw na stacjach i w obrocie hurtowym. Istotnym źródłem nieprawidłowości były nieprecyzyjne przepisy, pozostawiające poza sferą regulacji znaczną część wprowadzanych do obrotu komponentów, mieszanin paliw płynnych i wyrobów paliwopodobnych. Powodowało to, że na rynku występowały nieobciążone podatkiem akcyzowym komponenty mogące służyć do wytwarzania paliw silnikowych w drodze mieszania produktów naftowych. Jedną z przyczyn tego stanu było nieokreślenie w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego trybu kontroli rodzaju paliwa używanego do napędu pojazdów mechanicznych, w sposób jednoznaczny, cech badanego paliwa, które mają być poddawane kontroli (obowiązkowa obecność znacznika lub barwnika), a także parametrów cechy badanej przez laboratorium wskazującej na używanie oleju opałowego do napędu pojazdów. Nie określono też informacji, które powinny znaleźć się w zawiadomieniach kierowanych przez Policję do izb skarbowych w przypadku stwierdzenia używania oleju opałowego do celów napędowych. NIK uznała za celową nowelizację wspomnianego rozporządzenia, przez jednoznaczne określenie cechy paliwa, która ma być poddana kontroli, minimalnej wielkości cechy badanej przez laboratorium, wskazującej na używanie oleju opałowego do napędu pojazdu, a także zakresu informacji w zawiadomieniach kierowanych przez Policję do

izb skarbowych w wypadku stwierdzenia używania oleju opałowego do celów napędowych.

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

Wyniki kontroli **wykorzystania pracowni komputerowych w szkołach** [por. zał. Nr 3, str. 45] wskazywały m.in. na wykorzystanie ich głównie do prowadzenia zajęć z informatyki, niepełne zagospodarowanie przekazanego oprogramowania i nieprzestrzeganie zasad jego użytkowania, a także na niewystarczającą obsadę nauczycieli przygotowanych do prowadzenia zajęć z informatyki i innych przedmiotów przy użyciu technik informatycznych. Niewystarczający był też nadzór nad tymi zagadnieniami ze strony kuratoriów oświaty. NIK zaleciła więc opracowanie i wdrożenie jednolitych standardów wymagań związanych z umiejętnościami stosowania przez nauczycieli technik informatycznych i standardów jakości pracy szkół w zakresie wykorzystywania tych technik w procesie dydaktycznym. Zwrócono także uwagę na potrzebę kontynuowania działań służących likwidowaniu niedoborów wyposażenia w sprzęt komputerowy i oprogramowanie umożliwiające szersze wykorzystanie pracowni do prowadzenia innych zajęć edukacyjnych, przewidzianych ramowymi planami nauczania. Wnioskowano też o zapewnienie możliwości podnoszenia przez nauczycieli kwalifikacji informatycznych oraz wzmocnienie nadzoru nad wykorzystaniem przez szkoły oprogramowania i przestrzeganiem warunków zakupionych licencji.

Z ustaleń kontroli **wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej** [por. zał. Nr 3, str. 35] wynika, że nie wprowadzono rozwiązań podatkowych, celnych i prawnych umożliwiających polskim armatorom i portom morskim poprawę warunków ich funkcjonowania, co mogłoby zwiększyć konkurencyjność na międzynarodowym rynku usług. Minister właściwy ds. gospodarki morskiej nie przygotował nowej ustawy o zatrudnieniu i pracy na morskich statkach handlowych o polskiej przynależności i nie wdrożył systemu finansowania przez armatorów zakupu nowych statków w stocznich polskich. Minister Skarbu Państwa nie dokonał przekształceń własnościowych w nadzorowanych podmiotach armatorskich, które mogłyby poprawić ich konkurencyjności i skonsolidować krajową żeglugę promową. Spadał udział stat-

ków polskich armatorów pod banderą narodową, postępowało starzenie się floty oraz zmniejszała się liczba statków i tożność floty morskiej. Urzędy morskie nie wykonywały niezbędnych robót w torach wodnych i remontów falochronów. Większość zarządów portów nierzetelnie nadzorowała stan techniczny infrastruktury portowej. NIK uznała więc, że Prezes Rady Ministrów powinien zapewnić rzetelne monitorowanie działalności właściwych ministrów w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarki morskiej, zaktywizować działania Międzyresortowego Zespołu ds. Gospodarki Morskiej i wykrzysać wyniki jego pracy. Minister Infrastruktury powinien zainicjować działania, zapewniające podmiotom sektora gospodarki morskiej, funkcjonowanie porównywalne z warunkami w innych krajach UE, pod względem obciążeń podatkowych i możliwości korzystania ze środków pomocowych. Wnioskowano też, aby w programach rozwoju transportu drogowego i kolejowego, priorytetowo traktowane było usprawnienie dostępu do portów morskich od strony lądu oraz o przyspieszenie przez Ministra Skarbu Państwa przekształceń własnościowych w podmiotach sektora gospodarki morskiej.

Kontrola **wykonywania przez administrację publiczną zadań w zakresie aktywizacji zawodowej absolwentów** [por. zał. Nr 3, str. 58] wykazała, że w realizacji programów służących temu celowi nie korzystano w pełni z instrumentów wprowadzonych *ustawą o ułatwieniu zatrudnienia absolwentów szkół*, zwłaszcza z pomocy w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne. W niedostatecznym stopniu zrealizowano też zadania określone w programach celowych, mających wspomagać zatrudnienie absolwentów w rejonach o wysokim bezrobociu strukturalnym i na terenach wiejskich, czego główną przyczyną było nierzetelne opracowanie założeń do programów i brak współpracy z wojewódzkimi i powiatowymi urzędami pracy. Programy nie uwzględniały realiów lokalnych rynków pracy. Ich realizację utrudniało m.in. zbyt późne przekazywanie do powiatów środków Funduszu Pracy. Brak pewności, czy plan finansowy funduszu umożliwi pokrycie zobowiązań z tytułu umów stażowych powodował, że zawierane były one na okresy nieprzekraczające 3 miesięcy, czyli zbyt krótkie dla zdobycia przez stażystów wystarczającego doświadczenia, m.in. w zawodach urzędniczych, aby podjąć pracę w gminie, starostwie, placówce ZUS, czy w policji. Izba zwróciła się więc do ministra właściwego ds. pracy o przygotowywanie programów przeciwdziałania bezrobociu, po uprzednim dokonaniu analizy sytuacji na rynku pracy, z uwzględnieniem danych posiadanych przez urzędy pracy, a także o przekazywanie tym urzędom środków Funduszu Pracy w kwotach i terminach pozwalających na zawieranie z pracodawcami umów o staż zawodowy absolwentów

na okresy dłuższe, które umożliwiłyby zdobycie im odpowiedniego doświadczenia zawodowego.

Niewystarczający nadzór nad warunkami skupu, uboju i transportu zwierząt, a zwłaszcza nieskuteczność działań Inspekcji Weterynaryjnej i Inspekcji Transportu Drogowego, stwierdzono w wyniku kontroli **funkcjonowania nadzoru nad obrotem i ubojem zwierząt rzeźnych ze szczególnym uwzględnieniem dobrostanu zwierząt** [por. zał. Nr 3, str. 74]. Brak było szczegółowych uregulowań odnośnie dobrostanu zwierząt, co utrudniało prowadzenie kontroli i stosowanie ewentualnych sankcji. Podmioty dokonujące uboju zwierząt nie przestrzegały określonych prawem wymogów, przeprowadzając go w nieodpowiednich warunkach. Ujawniono też przypadki nielegalnego uboju zwierząt nie poddanych badaniom weterynaryjnym i nierzetelne prowadzenie dokumentacji. Nie poprawiły się warunki transportu zwierząt: dochodziło m.in. do przewozu zwierząt nadmiernie stłoczonych i nieewidencjonowanych, pojazdami w złym stanie technicznym i sanitarnym. Podmioty zajmujące się transportem zwierząt były rzadko kontrolowane. Fakty te skłoniły Izbę do przedstawienia Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi wniosku o wydanie rozporządzenia określającego szczegółowy tryb i sposób wykonywania kontroli przez pracowników Inspekcji Weterynaryjnej oraz zapewnienie skutecznego nadzoru nad działaniami inspekcji. Postulowano też, aby Główny Lekarz Weterynarii zapewnił prawidłowe prowadzenie ewidencji badań zwierząt rzeźnych, a Główny Inspektor Transportu Drogowego opracował i wprowadził do praktyki instrukcję kontroli pojazdów przewożących zwierzęta i przedsiębiorstw prowadzących taką działalność, a także określił sposób postępowania w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie zwierząt w transporcie, które nie są wymienione w załączniku do *ustawy o transporcie drogowym*, a podlegają sankcjom karnym z *ustawy o ochronie zwierząt*.

W wyniku kontroli **gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe** [por. zał. Nr 3, str. 75] ujawniono przypadki sprzedaży lasów, gruntów i nieruchomości z naruszeniem prawa, polegającym na rezygnacji z organizowania przetargu, zaniżaniu wysokości wadium, a także odwoływaniu przetargu bez ważnych powodów. Dochody ze sprzedaży przekazywano do budżetu państwa ze znacznym nierzadko opóźnieniem. Izba krytycznie oceniła gospodarkę zasobami mieszkaniowymi: zakup mieszkań mimo posiadania wolnych lokali, odsprzedaż nabytych z ulgą lokali, zaniżanie przychodów wskutek stosowania przy sprzedaży za wysokich ulg. Jedną z przyczyn nieprawidłowości był niewystarczający nadzór Dyrekcji Generalnej i regionalnych dyrekcji, w tym mała

skuteczność wewnętrznej kontroli. NIK postulowała więc, aby Minister Środowiska, a także dyrektor generalny i dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych zapewnili skuteczny nadzór nad gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa przez wszystkie jednostki organizacyjne nim zarządzające, ujmowali w planach prognozowane wpływy ze sprzedaży lasów i gruntów stanowiące dochody budżetu państwa oraz egzekwowali terminowe ich przekazywanie.

3. Większość wniosków pokontrolnych NIK dotyczyła potrzeby podjęcia działań, w tym organizacyjnych, które bez konieczności dokonywania zmian w obowiązującym prawie pozwoliłyby nie tylko na usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, ale także zapobiegłyby ich powstawaniu w przyszłości.

Ustalenia kontroli **realizacji postanowień ustawy o działalności ubezpieczeniowej w zakresie ochrony osób ubezpieczonych** [por. zał. Nr 3, str. 9] wskazywały, że Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych i Rzecznik Ubezpieczonych niewłaściwie wykonywali obowiązki, dotyczące ochrony osób ubezpieczonych przed nierzetelnymi praktykami zakładów ubezpieczeń. Oba te organy w ograniczonym zakresie analizowały ogólne warunki ubezpieczeń stosowane przez zakłady ubezpieczeń i nie posiadały o nich pełnej wiedzy. Tylko niewielka część interwencji w sprawach indywidualnych skarg prowadziła do ich rozstrzygnięcia przez zakłady ubezpieczeń na korzyść skarżących, a postępowania były na ogół długotrwałe. Rzecznik Ubezpieczonych nie wprowadził w 2004 r., przewidzianego w *ustawie o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych*, sądownictwa polubownego. NIK uznała, że aby poprawić ochronę interesów osób ubezpieczonych, niezbędne jest m.in. znaczne zwiększenie liczby analizowanych ogólnych warunków ubezpieczeń, żądanie od zakładów ubezpieczeń wyjaśnień w sprawach postanowień niekorzystnych dla ubezpieczonych, skrócenie czasu rozpatrywania skarg, a także wykorzystanie upoważnień ustawowych do stworzenia sądownictwa polubownego, w celu rozstrzygania sporów między ubezpieczonymi i ubezpieczycielami.

Niski stan bezpieczeństwa, będący skutkiem niewykonania przez zarządców dróg i linii kolejowych oraz organy zarządzające ruchem na drogach publicznych zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu na przejazdach kolejowych, ujawniono w wyniku kontroli **zarządzania drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi** [por. zał. Nr 3, str. 34]. Większość przejazdów kolejowych była przestarzała, w złym stanie technicznym była też większość dróg dojazdowych do przejazdów. Widoczność torów kolejowych

wych od strony drogi była często ograniczona. Brakowało ostrzegawczych znaków drogowych, bądź oznakowanie to było niekompletne. Poważnym zagrożeniem byli kierowcy nieprzestrzegający przepisów ruchu drogowego i niezachowujący ostrożności w czasie dojazdu i przekraczania skrzyżowania, a także nietrzeźwi pracownicy na stanowiskach bezpośrednio związanych z ruchem pociągów. Również organy zarządzające ruchem drogowym i liniami kolejowymi nie wywiązywały się ze swych zadań. W wypadku połowy dróg ze skrzyżowaniami brakowało zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, nie przeprowadzano kontroli oznakowania przejazdów znakami drogowymi, nie było też postępów w budowie bezkolizyjnych dróg samochodowych i kolejowych. Izba wnioskowała więc o: pilną poprawę stanu technicznego przejazdów, wiaduktów kolejowych i urządzeń przejazdowych, wprowadzenie cyklicznych kontroli przejazdów kolejowych oceniających ich stan techniczny oraz bezpieczeństwo ruchu na skrzyżowaniach dróg z kolejami w poziomie szyn, jak również terminowe wykonywanie zaleceń pokontrolnych. Za niezbędne NIK uznała też prowadzenie systematycznych kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczanych na drogach, naprawę nawierzchni dróg w obrębie dojazdów do przejazdów i na samych przejazdach, wykonywanie pomiarów natężenia ruchu drogowego na przejazdach.

W wyniku kontroli **realizacji świadczeń zdrowotnych w zakresie wszczepiania endoprotez stawu biodrowego** [por. zał. Nr 3, str. 87] stwierdzono, że Minister Zdrowia nie ustalił standardów dla tych procedur medycznych. Dostępność do alloplastyki stawu biodrowego w szpitalach była zróżnicowana – okres oczekiwania sięgał nawet 3 lat. W kilku szpitalach dostęp do świadczenia uzależniano od sfinansowania zakupu endoprotezy przez ubezpieczonego pacjenta, co było działaniem nielegalnym. NIK wnioskowała m.in. o wdrożenie ogólnokrajowego systemu rejestrowania wykonanych usług medycznych i wykorzystanie gromadzonych w rejestrach danych do analizy skuteczności procedur medycznych, w tym świadczeń udzielonych w związku z wszczepioną endoprotezą. Za konieczne uznano wprowadzenie centralnego rejestru endoprotez, w celu prowadzenia analiz jakości rodzajów i typów endoprotez oraz ich trwałości, powikłań pooperacyjnych, przyczyn wykonywanych rewizji, rzeczywistych potrzeb w zakresie implantacji. Za celowe uznano też wprowadzenie przez Ministra Zdrowia procedur medycznych i standardów postępowania w dziedzinie ortopedii dla zapewnienia właściwej jakości usług, a także ustalenie zasad ich finansowania z NFZ. Zdaniem NIK, kontrakty powinny być zawierane jedy-

nie ze szpitalami, które spełnią określone wymogi, wyrażą zamiar świadczenia takich usług i zobowiążą się do prowadzenia monitoringu pacjentów po operacji. Listy pacjentów oczekujących na wszczepienie endoprotezy powinny być tworzone z zastosowaniem jawnych kryteriów, ustalających kolejność dostępu do tego świadczenia. Powyższe wnioski odnoszą się również do endoprotezoplastyki stawu kolanowego, a ponadto do innych procedur medycznych.

NIK negatywnie oceniła skuteczność **postępowania naprawczych w przedsiębiorstwach państwowych** [por. zał. Nr 3, str. 21]. Obecny system wszczynania i prowadzenia postępowań naprawczych nie gwarantuje sanacji przedsiębiorstw, sprzyja występowaniu korupcji, generuje zbędne koszty i przedłuża istnienie przedsiębiorstw nie mających szansy na rzeczywiste uzdrowienie. Organy założycielskie obawiając się społecznych skutków restrukturyzacji zbyt późno podejmowały postępowania naprawcze. W ani jednym z kontrolowanych postępowań naprawczych nie doszło do rzeczywistej restrukturyzacji, wzmocnienia pozycji rynkowej przedsiębiorstwa, wykreowania nowego produktu lub usługi albo opanowania nowego segmentu rynku. Podstawową tego przyczyną było podejmowanie przez organy założycielskie procedur naprawczych z opóźnieniem skutkującym takim pogorszeniem sytuacji, że zanikała szansa naprawy, z uwagi na występowanie przesłanek likwidacji, a nawet upadłości. Programy naprawcze nie wskazywały przy tym przedsięwzięć mogących istotnie poprawić kondycję przedsiębiorstwa, ani nie określały realnych źródeł ich finansowania. Izba wskazała na konieczność wczesnego podejmowania przez organy założycielskie działań sanacyjnych w stosunku do przedsiębiorstw ponoszących straty, a także egzekwowania od ich dyrektorów obowiązku informowania o ich występowaniu. Za niezbędne Izba uznała również wprowadzenie przejrzystych procedur naboru zarządców komisarycznych, przy czym wojewodowie powinni przywiązywać większą wagę do jakości programów naprawczych i rzetelnie monitorować ich realizację. Powinni też odpowiednio wcześniej podejmować decyzję o likwidacji, w sytuacji gdy działania sanacyjne nie rokują poprawy sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa.

4. Odrębną kategorię wyników kontroli stanowią rezultaty finansowe kontroli, jako efekt poczynionych przez Izbę ustaleń oraz sformułowanych w związku z nimi ocen, uwag i wniosków mających wymiar finansowy. W wyniku badań kontrolnych niejednokrotnie ujawniane są fakty wskazujące na wydatkowanie środków publicznych z naruszeniem przepisów prawa. Stwierdzone są nielegalne działania prowadzące do powstawania uszczupleń w dochodach lub strat. Ujawnia się też inne niepra-

widłości finansowe wynikające z działań, wprowadzie legalnych, lecz niecelowych, nierzetelnych lub niegospodarnych. Nieprawidłowości te są nie tylko skutkiem złej organizacji pracy, zatrudnianiem pracowników niemających potrzebnych kwalifikacji zawodowych, ale także niewłaściwie funkcjonującego systemu nadzoru i kontroli, a czasami należy je wprost wiązać ze złą wolą ich sprawców, zwłaszcza z możliwością występowania zjawisk o charakterze korupcyjnym.

Wśród naruszeń przepisów prawa w wydatkowaniu publicznych środków finansowych poważny udział miało nieprzestrzeganie zasad i trybu ustalonych *ustawą o zamówieniach publicznych*. Częstą praktyką było uciekanie się do stosowania niewłaściwego trybu zamówienia, dzielenia go na części, lub zaniżanie jego wartości, by ominąć ograniczenia dla zamówień o wyższej wartości, a następnie wprowadzanie wyższych stawek aneksami do umów. W wielu wypadkach naruszano zasadę jawności postępowania i informowania, a zatem i obowiązek zapewnienia wszystkim podmiotom w nim uczestniczącym równych warunków konkurencji.

Wydatkowanie, z naruszeniem prawa, ok. 218 mln zł stwierdzono w wyniku kontroli **realizacji inwestycji: „Budowa Trasy i Mostu Świętokrzyskiego oraz tunelu Wisłostrady** [por. zał. Nr 3, str. 103]. Zarząd spółki „Trasa Świętokrzyska” zawarł umowę z wykonawcą tunelu Wisłostrady z naruszeniem przepisów *Kodeksu spółek handlowych*. Kontrakt z konsorcjum Hydrobudowa-6 miał wartość 192 mln zł, co ponad dwukrotnie przewyższało kapitał zakładowy Spółki. W takim przypadku – zgodnie z *Ksh* – zaciągnięcie zobowiązania wymagało uchwały wspólników, której zarząd spółki nie uzyskał w ustawowym terminie, co czyniło ten kontrakt nieważnym. Udzielając zamówień na wykonanie dokumentacji projektowej, Spółka zawarła umowę z najdroższym oferentem (konsorcjum BMJ Group), mimo że w ocenie komisji przetargowej oferta nie spełniała oczekiwań zamawiającego. Wartość kontraktu wyniosła ok. 10 mln zł. W wyniku przetargu spółka zawarła umowę z Zakładami Budownictwa Mostowego na pełnienie funkcji inwestora zastępczego, by po 2 dniach wyrazić zgodę na cesję praw i obowiązków wynikających z tej umowy na rzecz nowo utworzonego podmiotu: Zakładów Budownictwa Mostowego – Inwestora Zastępczego Sp. z o.o., który nie spełniał kryteriów ustalonych dla inwestora zastępczego w przetargu i nie brał w nim udziału. Na sfinansowanie kosztów pełnienia tej funkcji wydatkowano 13,5 mln zł. Ponadto w 2000 r. Spółka wydatkowała ponad 0,9 mln zł na uroczyste otwarcie mostu bez stosowania *ustawy o zamówieniach publicznych*, mimo iż była do tego zobowiązana jako jednostka zależna gminy wykonująca zadania o charakterze użyteczności publicznej.

W toku kontroli **realizacji wybranych zadań statutowych przez Agencję Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Szczecinie oraz udzielania zamówień publicznych na remonty i modernizacje siedzib: oddziału, przedstawicielstw powiatowych i Składnicy Akt w Łobzie** Izba ujawniła, że agencja z naruszeniem prawa wydatkowała 72,5 mln zł. Z kwoty tej ponad 63 mln zł stanowiły, udzielone różnym podmiotom z naruszeniem przepisów prawa, subwencje na realizację celów nieprzewidzianych do subwencjonowania, takich jak budowa szkół, parków wodnych, remonty komend policyjnych, koncerty zespołów amatorskich itp. Systematycznie przekraczano określony wewnętrznymi przepisami dopuszczalny poziom udziału subwencji w kosztach realizowanych zadań. Przekazywano znaczne kwoty na wsparcie zadań z zakresu pomocy społecznej i na tworzenie nowych miejsc pracy, nie uzależniając ich wydatkowania od obowiązku preferowania środowiska byłych pracowników ppgr i ich rodzin przy udzielaniu tej pomocy, czy też przy zatrudnianiu na nowo tworzonych stanowiskach pracy. Liczne były też przypadki naruszenia *ustawy o zamówieniach publicznych* (dotyczyły one wydatków w wysokości 9 mln zł). Najczęściej polegały na rozpatrywaniu ofert niespełniających wymagań określanych w specyfikacji, a także przyjmowaniu sfałszowanych zaświadczeń o braku zaległości podatkowych czy zobowiązań wobec ZUS. Postępowania obciążone takimi wadami powinny być z mocy ustawy unieważnione. W celu ominięcia ustawowych rygorów godzono się na podział zadań, które z racji swego charakteru były ze sobą nierozdzielnie związane. Część zleceń dotyczyła wykonania prac remontowych i modernizacyjnych, których prowadzenie wymagało uprzedniego uzyskania odpowiednich zezwoleń budowlanych lub zgody służb konserwatorskich na ich prowadzenie (obiekty zabytkowe). Stwierdzono także bezprawną interwencję członków kierownictwa oddziału w toczące się postępowania, ustalanie przez nich warunków umów w sposób wskazujący na chęć uprzywilejowania określonych oferentów, jak też wybór ofert niebędących najkorzystniejszymi. Akceptowane terminy i formy płatności wskazywały też na możliwość niedozwolonego kredytowania ze środków publicznych działalności wykonawców umów.

Niezgodne z *ustawą o zamówieniach publicznych* wydatkowanie środków publicznych w wysokości 47 mln zł ujawniono podczas kontroli **udzielania przez Państwową Straż Pożarną zamówień publicznych w związku z funkcjonowaniem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego** [por. zał. Nr 3, str. 51]. Stosowano m.in., bez spełnienia ustawowych przesłanek, tryb inny, niż przetarg nieograniczony, określano przedmiot zamówienia za pomocą nazw własnych, dzie-

lono zamówienia na części, wystąpiły nieprawidłowości w treści ogłoszeń i sposobie ich publikowania. Nie przestrzegano obowiązku wykluczania z postępowania oferentów, którzy nie złożyli wymaganych oświadczeń. Ponadto występowały uchybienia w wyznaczaniu terminów składania ofert, pobieraniu i zwracaniu wadium oraz przyjmowaniu obligacyjnych oświadczeń. Nie był też przestrzegany obowiązek dokumentowania postępowań: dopuszczono do rozpatrzenia ofert, które powinny być odrzucone, sporządzano niekompletne protokoły, nierzetelnie informowano o wynikach postępowania. Część umów o wartości 2 mln zł zawarto mimo przesłanek ich nieważności. W Komendzie Głównej blisko połowę umów podpisały osoby nieumocowane przez kierownika jednostki do wykonywania takich czynności. Nieprawidłowości miały miejsce, mimo iż we wszystkich skontrolowanych jednostkach PSP obowiązki związane z udzielaniem zamówień wpisano do zakresów działań merytorycznych komórek organizacyjnych lub utworzono wydzielone struktury, których pracownicy odbyli niezbędne szkolenia.

Stwierdzane w wyniku kontroli *uszczuplenia w dochodach lub przychodach* wynikały najczęściej z podejmowania działań niezgodnych z prawem, bądź zaniechania czynności prawem przewidzianych.

Kontrola *opodatkowania paliw płynnych* [por. zał. Nr 3, str. 11] wykazała brak zdecydowanej reakcji na zagrożenia wynikające z wprowadzania na wielką skalę do obrotu paliw niespełniających wymogów jakościowych. Zróżnicowanie stawek akcyzy dla paliw o identycznym lub zbliżonym składzie chemicznym, bez objęcia monitoringiem sprzedaży paliw na stacjach i w obrocie hurtowym oraz bez zintensyfikowania kontroli paliwa w zbiornikach pojazdów i objęcia szczególnym nadzorem podatkowym produkcji i dystrybucji paliw sprzyjało powstaniu szarej strefy. W tych warunkach kontrole organów skarbowych i celnych, we współpracy z Policją i wymiarem sprawiedliwości, nie mogły przynieść radykalnej zmiany sytuacji. NIK oszacowała, że nieprawidłowości tylko w imporcie biopaliw i olejów opałowych, związane z brakiem ograniczeń ilości paliwa wwożonego w zbiornikach pojazdów oraz opóźnionym opodatkowaniem tzw. komponentów do jego produkcji, mogły spowodować uszczuplenie dochodów budżetu o ponad 1 mld zł. Na kwotę tę składają się: uszczuplenie dochodów z tytułu potencjalnych należności podatkowych od paliwa wwożonego do Polski w latach 2001-2002 w wysokości 660 mln zł, importu w latach 2000-2001 zwolnionych od akcyzy mieszanin olejów napędowych i tzw. biopaliw w kwocie 300 mln zł oraz trudne do oszacowania straty wynikające z nielegalnego wprowadzania do sprzedaży paliw wytwarzanych z nieopodatkowanych komponentów oraz oleju opałowego jako oleju napędowego.

Przedmiotem kontroli *przekształceń organizacyjnych w górnictwie węgla kamiennego w latach 2002-2003* [por. zał. Nr 3, str. 82] były zmiany prowadzące do utworzenia Kompanii Węglowej SA, w drodze przejęcia części majątku kopalń i spółek węglowych. W umowach zbycia zawartych 1 lutego 2003 r. przyjęto wartości przejmowanych przedsiębiorstw spółek wynikające z ich wyceny przez biegłych na 31 grudnia 2002 r., mimo iż w styczniu 2003 r. spółki podejmowały działania mające wpływ na wartość majątku podlegającego zbyciu. W rezultacie jego wartość uszczuplono o 444 mln zł w stosunku do wycen i wartości określonych w umowach. W księgach rachunkowych kompanii zaniżono, w stosunku do wyceny, wartość nabytych aktywów o 6 mld zł, a tym samym zaniżono też naliczane w Kompanii Węglowej SA koszty amortyzacji i odpisy na fundusz likwidacji zakładu górniczego oraz podatek od nieruchomości, w części dotyczącej budowli, gdzie podstawą opodatkowania była ich wartość. Ponadto wskutek zaniżenia wartości składników majątkowych, zmniejszeniu o 25 mln zł uległ, naliczony na rzecz gmin górniczych, podatek od nieruchomości (za okres 10 miesięcy 2003 r.).

Oceniając *wykonanie budżetu państwa za 2003 r., cz. 85/14 – województwo mazowieckie* ujawniono uszczuplenia dochodów budżetu w wysokości 10 mln zł. W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim nie podjęto bowiem postępowań egzekucyjnych wobec osób ukaranych mandataми karnymi na kwotę 8,5 mln zł, a w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego nie wyegzekwowano należności w wysokości 1,2 mln. zł. Od jednostek samorządu terytorialnego, w związku z wykorzystaniem przyznanych dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, a także nieuiszczeniem opłat za najem, opłat eksploatacyjnych i kosztów administrowania, nie wyegzekwowano należnych budżetowi wpłat w wysokości 0,6 mln zł.

Badając *restrukturyzację własnościową przedsiębiorstw sektora naftowego* [por. zał. Nr 3, str. 26] NIK krytycznie oceniła rozliczenia Ministra Skarbu Państwa z Naftą Polską SA z tytułu transakcji prywatyzacyjnych. Zgodnie z *Programem restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego*, spółka miała obowiązek bezzwłocznego przekazywania wszelkich dochodów ze sprzedaży akcji lub udziałów prywatyzowanych spółek. Rozliczając wpływy z prywatyzacji DEC Sp. z o.o. zaniżyła tymczasem przekazane do budżetu państwa wpłaty o 78 mln zł. W rozliczeniach sprzedaży akcji drugiej transzy PKN ORLEN SA, Rafinerii Jedlicze SA i udziałów DEC Sp. z o.o., nie wykazała natomiast odsetek z lokat środków pochodzących ze sprzedaży akcji i udziałów ww. spółek. Wskutek tych działań dochody Skarbu Państwa uszczuplono o 36 mln zł. Spółka nie przekazała ponadto do

budżetu 185 tys. zł z tytułu rozwiązania rezerwy na koszty prowizji maklerskich związanych z wydaniem akcji darmowych PKN ORLEN SA Ujawnione przez NIK uszczuplenia przez Naftę Polską SA dochodów budżetowych wyniosły łącznie 115 mln zł.

W toku prowadzonych postępowań kontrolnych Izba ujawniała też *inne nieprawidłowości finansowe*, skutkujące nieprawidłowymi wydatkami lub stratami powstałymi w wyniku działań niegospodarnych, niecelowych lub nierzetelnych.

Kontrola **sprzedaży w styczniu 2003 r. przez Miasto Poznań gruntów komunalnych położonych między ulicami Kościuszki, Ratajczaka i Ogrodową w Poznaniu** wykazała, że Zarząd Miasta i Prezydent sprzedali te grunty bez zachowania zasad rzetelności i gospodarności, naruszając obowiązki szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym i jego ochrony. Według miejscowego ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego, grunty znajdowały się na obszarze przeznaczonym pod zabudowę mieszkalno-usługową i usługową ogólnomiejską. W umowie sprzedaży bez zastrzeżeń przyjęto natomiast operat szacunkowy, w którym dokonano wyceny działek jako gruntów parkowych, obniżając prawie o połowę cenę wywoławczą nieruchomości. Do publicznej wiadomości podano nierzetelne informacje o możliwości zagospodarowania działek oraz bezpodstawnie zobowiązano potencjalnego nabywcę do ustanowienia służebności drogi na rzecz właściciela sąsiadujących działek, tj. spółki Fortis. W rezultacie oferta sprzedaży okazała się korzystna jedynie dla tej spółki. Działki sprzedano jako teren parkowy za 6 mln zł, podczas gdy ich wartość jako terenu inwestycyjnego oszacowano na 15,6 mln zł. Mimo zastrzeżeń do wyceny, Prezydent Miasta nie wstrzymał przetargu, aby sprawdzić prawidłowość zastosowanych procedur.

W toku kontroli **działalności TON „AGRO” SA i jej spółek zależnych, ze szczególnym uwzględnieniem obrotu gruntami z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w imieniu własnym i na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych** [por. zał. Nr 3, str. 73] stwierdzono m.in., że TON „AGRO” SA przekazała bez odszkodowania miastom i gminom nieruchomości przeznaczone pod budowę dróg o wartości 1,2 mln zł. Zgodnie z *ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami* przysługiwało jej odszkodowanie, którego spółka się nie domagała, co było działaniem niegospodarnym. Spółka przekazała ponadto gminie Zielona Góra nieruchomość o wartości 241 tys. zł za opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś dzielnicy Warszawa-Białoleka nieruchomość o wartości 0,9 mln zł – za przygotowanie przez Biuro Planowania Rozwoju Warszawy koncepcji rozwiązań komunikacyjnych na terenie dzielnicy. Dzia-

łania te były również niegospodarne, gdyż zgodnie z *ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym*, koszty sporządzenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obciążają budżety gmin. Stwierdzono ponadto, że Oddział Terenowy Agencji w Warszawie skompensował z TON „AGRO” SA wzajemne zobowiązania na kwotę 1,7 mln zł, mimo iż spółka nie udokumentowała rzeczywiście poniesionych kosztów przy realizacji zlecenia. Wysokość zobowiązania strony porozumienia ustaliły w wyniku negocjacji, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym.

Podczas kontroli **postępowań naprawczych w przedsiębiorstwach państwowych** [por. zał. Nr 3, str. 21] NIK ujawniała inne nieprawidłowości finansowe w wysokości 12,9 mln zł, będące skutkiem działań kierownictw kontrolowanych przedsiębiorstw – niegospodarnych, niecelowych lub nierzetelnych i braku właściwej na to reakcji ze strony organów założycielskich. Najwyższe kwotowo nieprawidłowości związane były ze zbyt późnym podejmowaniem przez te organy postępowań naprawczych przedsiębiorstw ponoszących straty. Opóźnienia te, powodowane obawą przed konfliktami z założycielami, przyczyniały się do istotnego pogorszenia sytuacji finansowej, skutkując najczęściej likwidacją lub upadłością przedsiębiorstw (Zakład Płyt Wiórowych w Czarnkowie, Zakłady Mechaniczno-Precyzyjne Mera-Błonie, Krakowskie Zakłady Elektroniczne TELPOD). Zaniebdania w nadzorze właścicielskim pozwalały przy tym na podejmowanie w przedsiębiorstwach niekorzystnych decyzji skutkujących zwiększaniem się poziomu strat (PPKS w Wołowie – zbędny zakup 23 autobusów, znaczny wzrost wynagrodzeń mimo spadku przewozów). Zarządcy komisaryczni nie potrafili zazwyczaj przedstawić realnych programów działań naprawczych, ograniczając je głównie do redukcji kosztów bieżących, prowadzącej do wygaszania działalności gospodarczej i wyprzedaży majątku produkcyjnego. Taka polityka prowadziła najczęściej do likwidacji zakładów (Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Taksówkowe w Katowicach, PP „Żegluga Szczecińska”, PP Wibrobetoniarnia w Łapach).

Podczas kontroli wykonanie budżetu państwa w 2003 r., w części dotyczącej **realizacji inwestycji wieloletnich finansowanych ze środków publicznych**, ujawniono nieprawidłowości skutkujące niecelowym lub niegospodarnym wydatkowaniem 8,5 mln zł. Najczęściej znacznie wydłużano cykl realizacji inwestycji, co powodowało konieczność wprowadzania zmian w trakcie robót, modernizacji części rozwiązań, a nawet rozbiórki fragmentów wzniesionych obiektów (Szpitale Wojewódzkie w Ostrołęce, Słupsku i Chełmie). Zaniebdania w nadzorze inwestorskim i przyjmowanie nierealnych terminów oddania inwestycji do użytku skutkowały przedwczesny-

mi zakupami wyposażenia (Szpital Miejski w Starachowicach). Stwierdzono też przypadki godzenia się inwestorów na odstąpienia od uzgodnionych warunków, prowadzące do obniżenia jakości wznoszonych obiektów, zwiększenia kosztów ich realizacji, a także skutkujące ograniczeniem możliwości żądania obniżenia cen z tytułu gorszego wykonania uzgodnionych zadań. Np. przy modernizacji autostrady A-4 Wrocław – Krzywa, z akceptacją kierownika projektu, zgodzono

się na obniżenie parametrów wytrzymałościowych nawierzchni na odcinku o długości 48 km, co zmniejszyło jej wytrzymałość o 40%. Nie obniżono natomiast wynagrodzenia za wykonany wadliwie odcinek nawierzchni. Ponadto doprowadzono do zweryfikowania i znacznego ograniczenia pierwotnego zakresu inwestycji pn. *Drogowe Przejście Graniczne – Zwardoń-Myto*, co w rezultacie umożliwiło zaoszczędzenie przez budżet państwa 47,4 mln zł.